Der Werberat der deutschen Wirtschaft

⟨Aufbau, Aufgabe, Rechtsstellung⟩

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Grades

eines Doktors der Rechtswissenschaft

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Martin Luther-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Georg Goldmann

aus Halle.

Halle (Saale) 1938.

Druckerei und Verlag wissenschaftlicher Werke Konrad Triltsch
Würzburg-Aumühle

Berichterstatter:

Professor Dr. Hellmut Georg Isele.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die Arbeit erscheint gleichzeitig als Buch im Verlag Konrad Triltsch, Würzburg-Aumühle.

Meiner lieben Mutter

Inhaltsübersicht.

Seite

Erster Hauptteil: **Der Aufbau des Werberats** 1

A. Die Rechtsgrundlage 1

B. Der Aufbau 1

Zweiter Hauptteil: **Die Aufgabe des Werberats und die Mittel zu ihrer Erfüllung** 4

A. Die Aufgabe des Werberats 4

I. Die Aufgabe nach den in der Begründung zum Werbegesetz und in den Reden bei der Eröffnung des Werberats zum Ausdruck gekommenen Absichten des Gesetzgebers 5

1. Die polizeiliche Aufgabe 5
2. Die wirtschaftliche Aufgabe 6
3. Die berufsständische Aufgabe 7

II. Die Aufgabe nach dem Werbegesetz 10

1. Das Werbungswesen 10
2. Die Wirtschaftswerbung 11

III. Die Aufgabe in räumlicher und zeitlicher Hinsicht 14

B. Die Mittel des Werberats zur Durchführung seiner Aufgabe 16

I. Die Bekanntmachungen 16

1. Der Inhalt der Bekanntmachungen 17

a) Bestimmungen wirtschaftlicher Art? 17
b) Bestimmungen polizeilicher Art 17
c) Bestimmungen berufsständischer Art 20
d) Bestimmungen organisatorischer Art 23

2. Die Form der Bekanntmachungen 24
3. Die Rechtsnatur der Bekanntmachungen 25

II. Die Genehmigung 28

1. Die Erteilung der Genehmigung 28
2. Die Bedingungen in Verbindung mit der Genehmigung 33

a) Die Werbeabgabe 33
b) Die weiteren Genehmigungsbedingungen 37

3. Die Rechtsnatur der Genehmigung und der Bedingungen 39

a) Die Rechtsnatur der Genehmigung 39
b) Die Rechtsnatur der Bedingungen 41

4. Die Versagung, Zurücknahme und Änderung der Genehmigung 42
5. Die Fehlerhaftigkeit und Anfechtbarkeit der Genehmigung .. 44

III. Der Vollzug der Maßnahmen des Werberats 45

Dritter Hauptteil: **Die Rechtsstellung des Werberats** 52

A. Die Rechtsstellung des Werberats nach verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkten 52

I. Die Organisation des Werberats 52

1. Der Werberat als Behörde 53

2. Der Werberat als Körperschaft des öffentlichen Rechts 57

3. Der Haushalt des Werberats 57

II. Der organisatorische Einbau des Werberats in die Reichsververwaltung 58

1. Der Werberat als Selbstverwaltungskörper 58

2. Die Aufsicht über den Werberat 64

B. Die Rechtsstellung des Werberats nach wesensmäßigen Gesichtspunkten 67

I. Die Verwaltungstätigkeit des Werberats 67

II. Grenzen und Auswirkungen der Werberatstätigkeit 76

1. Das Verhältnis von Privatinitiative und staatlichem Eingriff sowie die Risikofrage in der Wirtschaftswerbung 76

2. Die Rechtswirkung der Entscheidungen des Werberats über Genehmigungserteilung und -entziehung 77

3. Die Rechtswirkung der Bekanntmachungen 88

4. Die Rechtswirkung der Entscheidungen des Werberats ohne Genehmigungsentziehung 99

DER AUFBAU DES WERBERATS

A. Die Rechtsgrundlage

Indem das Gesetz über Wirtschaftswerbung vom 12. 9. 1933 (Werbegesetz, WG)[1] in § 1 Satz 2 dem Werberat die Ausübung der Aufsicht über die Wirtschaftswerbung überträgt, ordnet es dessen Errichtung an. Eine besondere ausdrückliche Anweisung zur Errichtung enthält es nicht. Die übrigen Bestimmungen des WG bringen Einzelheiten über die Organisation (§ 2) und den Aufgabenbereich (§ 3). § 4 Satz 1 weist den Propagandaminister an, dem Werberat eine Satzung zu geben. Näheres bringt aber erst die 2. DVO. Gemäß § 6 WG ist sie vom Propagandaminister im Einvernehmen mit den für die Wirtschaftspolitik zuständigen Reichsministern[2] zu erlassen. Sie erklärt in § 1, I, 1 den Werberat als errichtet.
Über den organisatorischen Aufbau des Werberats und über die Geschäfteverteilung bringt in beschränktem Umfang die Satzung des Werberats Anweisungen.

B. Der Aufbau

An der Spitze steht der Präsident[3]. Er leitet die Geschäfte, stellt den Haushaltsvoranschlag auf, trifft Entscheidungen. Er steht über den anderen Organen des Werberats und ist daher in der Lage, deren Maßnahmen, z. B. die der Geschäftsführer, aufzuheben. Bei Verschiedenheit der Auffassungen ist seine Ansicht ausschlaggebend. Diese letzteren Befugnisse sind ihm im einzelnen zwar nirgends ausdrücklich zugeordnet, ergeben sich aber aus dem heute grundsätzlich hierarchischen Aufbau eines jeden Verwaltungsapparates. Er ist aber bei Entscheidungen über

[1] Den Text des Werbegesetzes und seiner Durchführungsverordnungen, der Satzung, der Bekanntmachungen und Bestimmungen des Werberats u. s. w. siehe bei C. v. Braunmühl, Die Regelung der Wirtschaftswerbung und bei Heinrich Troeger, Das gesamte Recht der Wirtschaftswerbung.
[2] Das sind der Reichsminister des Auswärtigen, des Inneren, der Finanzen; der Reichswirtschaftsminister, der Reichsarbeitsmin., der Reichspostmin., der Reichsverkehrsmin. und der Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft.
[3] Zum folgenden vergl. vor allem die ersten drei Paragraphen der 2. DVO und die Satzung des Werberats.

grundsätzliche Angelegenheiten an die Zustimmung des Vorsitzenden des Verwaltungsrates gebunden (Satzung § 3, I, 1).
Dem Präsidenten sind die Geschäftsführer und deren Vertreter untergeordnet. Auf sie wird die Bearbeitung der Aufgaben des Werberats verteilt.
Als weitere Organe nennt Satzung § 2 den Verwaltungsrat und die Fachausschüsse.
Die Aufgabe des Verwaltungsrates ist in der Satzung § 4, I umrissen. Er wirkt bei der Aufstellung der Grundsätze für die Tätigkeit des Werberates mit, wacht über deren Durchführung und über die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung. Dieser Aufgabestellung ist zu entnehmen, daß er als Kontrollorgan wirken soll und zwar als Kontrollorgan des Staates, wie seine Zusammensetzung und die Bestellung des Staatssekretärs im Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda zum Vorsitzenden zeigt (Satzung § 4, II, III). Durch ihn soll auch den übrigen Reichsministern ein gebührender und bereits im WG[4] vorgesehener Einfluß eingeräumt und die Zusammenarbeit gesichert werden. Diese Kennzeichnung seiner Stellung ergibt, daß er nicht als Beschwerdeinstanz gegen Anordnungen des Werberates tätig werden soll.
§ 5 der Satzung handelt von den Fachausschüssen, die zur Bearbeitung von Fachgebieten gebildet werden und lediglich mit beratenden Funktionen ausgestattet sind. Die Fachausschüsse werden durch die Mitglieder des Werberats gebildet. Die Mitglieder des Werberats werden zugleich mit ihrer Ernennung in einen Fachausschuß berufen[5].
Die Berufung zu Mitgliedern des Werberats, ebenso wie die Entlassung, erfolgt durch den Propagandaminister im Einvernehmen mit den zuständigen Fachministern (WG § 2, I). Die Zuständigkeit der Minister richtet sich nach dem bisherigen Tätigkeitsgebiet der zu berufenden Mitglieder. Die Mitglieder brauchen demnach nicht sämtlich Werbefachleute zu sein, sondern sollen nur von ihrem eigenen Berufe her einen Überblick über die Wirtschaft und damit über das wirtschaftliche Werbewesen haben. Sie haben ihre unentgeltlich auszuübende Tätigkeit[6] aber nicht nach den Gesichtspunkten ihres Berufes, sondern denen der Werbegesetzgebung auszuüben.
In Ermangelung eines verwaltungsmäßigen Unterbaues ist daran gedacht, daß der Werberat zu seiner Unterstützung Vereinigungen gründet[7]. Die Gründung kann z. B. auf Betreiben des Werberats durch Zusammenschluß von Unternehmen erfolgen, die gewerbsmäßig Werbemittel zur Verfügung stellen oder vermitteln (2. DVO § 6, III). Er kann solche Vereinigungen mit der Aufgabe betrauen, Genehmigungs- und Zulassungsanträge vorzuprüfen und gegen eine von ihm festzusetzende Hebegebühr die Werbeabgabe einzuziehen (2. DVO § 6, III; § 8, III). Tatsächlich hat der Werberat aber bisher die Vorprüfung von Genehmi-

[4] Vgl. besonders § 2, II.
[5] Braunmühl-Zweck S. 73.
[6] Siehe Satzung § 4, IV und § 5, II.
[7] Wenn die Vereinigungen ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dienen, genießen sie in steuerrechtlicher Hinsicht wie der Werberat selbst die Vorzüge des Reichsfiskus (2. DVO § 3).

gungs- und Zulassungsanträgen einer Reihe bereits bestehender Vereine und Verbände übertragen (2. Bkm. Z. 22), wozu man ihn nach dem Grundsatz a maiore ad minus bei sinngemäßer Anwendung des § 6 der 7. DVO für berechtigt halten muß [8].

Zur Mitarbeit wurden insbesondere auch Parteistellen, Spitzengliederungen der gewerblichen Wirtschaft, der Reichsnährstand u. a. aufgefordert [9].

Zur Hilfsorganisation kann man ferner die Prüfer des Werberats rechnen, die in 6. Bkm. Z. 8 erwähnt werden. Zu den Angestellten des Werberats gehören sie nicht. Die Prüfer werden zwar vom Werberat mit Ausweisen versehen und erhalten von ihm auf Grund seines Auskunftsrechts, das sich aus dem Recht zur Aufsichtsführung ergibt [10], die Ermächtigung, die Durchführung der in den Bekanntmachungen enthaltenen Anordnungen z. B. die Anzeigenpreislisten zu überprüfen [11]. Sie werden aber dadurch nicht in den Apparat des Werberats aufgenommen, sondern bleiben Angestellte der herangezogenen Revisions- und Treuhandgesellschaft [12].

Im übrigen weist 2. DVO § 2, II auf die Angestellten und Arbeiter des Werberats hin. Mit der Anlehnung der Tarife an die der Angestellten und Arbeiter des Reichs wird bekräftigt, daß es sich um öffentlichen Dienst mit erhöhten Rechten und Pflichten handelt.

Der Werberat hat seinen Sitz in Berlin (WG § 1, I, 3). Andere Dienststellen oder besondere Beamte und Angestellte für auswärtigen Dienst als die bisher erwähnten kennt der Werberat nicht. Er ist auf die Amtshilfe der Behörden des Reichs und der Länder angewiesen.

---

[8] Wenn diese Vereinigungen nicht von früher her andere als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgen, so verschafft auch ihnen die Aufgabenübertragung durch den Werberat die steuerliche Vergünstigung nach 2. DVO § 3.

[9] Siehe den Bericht über das erste Geschäftsjahr des Werberats 1934, S. 9.

[10] und das seine ausdrückliche Bestätigung darin gefunden hat, daß der Werberat von der Reichsregierung als auskunftsberechtigte Stelle bestimmt wurde.

[11] Vgl. Braunmühl-Zweck S. 147.

[12] Vgl. den 1. Geschäftsbericht S. 9.

DIE AUFGABE DES WERBERATS UND DIE MITTEL ZU IHRER ERFÜLLUNG

A. Die Aufgabe des Werberats

Die Aufgabe des Werberats ergibt sich aus § 1 WG. Das Reich hat zwecks einheitlicher und wirksamer Gestaltung das gesamte Werbewesen seiner Aufsicht unterstellt. Die Aufsicht soll der Werberat ausüben. Da der Begriff der Aufsicht kein rechtstechnischer ist, können die Auffassungen über Umfang und Ausübung der Aufsicht in verschiedenen Fällen und zu verschiedenen Zeiten auseinandergehen [1]. Heute hat der Begriff der Aufsicht einen Niederschlag z. B. in der Deutschen Gemeindeordnung (§§ 106—116) gefunden, den man aber nicht ohne weiteres auf das anders geartete Gebiet der Werbewirtschaft übertragen kann. Es ist also zu untersuchen, welche Funktion der Werberat bei der Wahrnehmung der Aufsicht auszuüben hat.
Aus dem WG selbst ist nicht zu entnehmen, welche Gesichtspunkte den Werberat bei Erfüllung seiner Aufgabe leiten sollen.
Auch die in den §§ 5 und 6 der 2. DVO genannten Wege der Aufsichtsausübung lassen sich in diesem oder jenem Sinne auffassen. Die 2. DVO führt folgendes an:

> „Der Werberat hat Maßnahmen zu ergreifen, um die Mißstände, die sich auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Werbens entwickelt haben, zu beseitigen.
> Er hat insbesondere Wahrheit in der wirtschaftlichen Werbung herbeizuführen und das Vertrauen auf den Wert der Werbemittel vor allem dadurch herzustellen, daß er für Einhaltung der Werbetarife (Tariftreue) sorgt und den Auflagenschwindel bei Zeitungen, Zeitschriften und sonstigen Druckschriften beseitigt.
> Er hat gegen Unzuverlässigkeit und Untreue in der Wirtschaftswerbung einzuschreiten.
> Der Werberat kann bestimmen, in welchen Gebieten und an welchen Stellen Außenreklame nicht ausgeführt werden darf.
> Er kann zur erleichterten Ausnutzung der Reklamemittel eine

[1] Ein Beispiel hierfür war im Weimarer Staat auf dem wichtigen innenpolitischen Gebiet der Aufsicht des Reichs über die Länder der Prozeß vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zwischen der Reichsregierung und Preußen von 1932, RGZ 137, Anh. S. 65 und 138, Anh. S. 1.

Normung der Reklamemittel und der Auftragsbedingungen herbeiführen."

Diese hier angeführten Maßnahmen können eine jeweils verschiedene Zielsetzung haben. Der Werberat kann eine polizeimäßige Haltung einnehmen oder eine wirtschaftliche oder eine andere, z. B. eine berufständische. Mit den dem Werberat in § 3 WG in die Hand gegebenen Mitteln der Genehmigungserteilung und Genehmigungsentziehung in Verbindung mit den Bedingungen ist der Werberat in den Stand versetzt, jedes Ziel zu erreichen.

I. Die Aufgabe nach den in der Begründung zum Werbegesetz und in den Reden bei der Eröffnung des Werberats zum Ausdruck gekommenen Absichten des Gesetzgebers

Welches nun die vom Werberat geforderte Haltung ist, und in welchem Sinne er also die ihm zur Verfügung gestellten Mittel anwenden soll, läßt sich, da gesetzlich nichts ausdrücklich bestimmt ist, nur aus den Verlautbarungen des Gesetzgebers über das Ziel der Werbegesetzgebung bei deren Schaffung entnehmen.
Die Absichten, die die Regierung mit der Schaffung der Werbegesetzgebung und des Werberats verfolgte, kommen in der Begründung zum WG und in den Reden bei der Eröffnung des Werberats zum Ausdruck. Aus diesen beiden Quellen sind also die Anhaltspunkte für die Bestimmung der Einstellung des Werberats zu seiner Aufgabe zu schöpfen.

1. Die polizeiliche Aufgabe

Der Werberat hat mit seiner seiner Aufsichtsausübung auf dem Gebiet der Wirtschaftswerbung eine staatliche polizeimäßige Aufgabe zu erfüllen. Er hat vorhandene Mißstände abzustellen, unter denen die Glaubwürdigkeit der Werbung litt. Die Begründung erwähnt als Beispiel die Beseitigung des Auflagenschwindels. Ferner hat er das sittliche Empfinden des Volkes vor Verletzungen durch Werbung zu schützen.
Man erkennt hierin Aufgaben, die sich in dem der Polizei unbestritten zustehenden Bereich der Gefahrenabwehr halten. Es ist selbstverständlich, daß dem Werberat die Möglichkeit gegeben werden sollte, in demselben Umfange einzuschreiten, wie es bisher die Polizei tun konnte.
Er muß aber über das Gebiet der Gefahrenabwehr hinaus mit Aufgaben der Wohlfahrtspflege betraut werden, wenn er imstande sein soll, die Wirtschaftswerbung allseitig zu erfassen. Er soll daher, positiv auf die Werbung einwirkend, auf Schönheit und Würde der Wirtschaftswerbung und auf ihre Anpassung an die Umgebung achten. Der Präsident des Werberats erklärte bei der Eröffnungsfeier, daß er zugleich darauf achten wolle, daß Werbung in Zukunft geschmackvoll ausgeführt werde [2].

[2] Vgl. die Rede des Präsidenten Reichard zur Eröffnung des Werberats. Sie gab einen Umriß von den Aufgaben und Arbeitsgebieten des Werberats und brachte insbesondere zum Ausdruck, daß der Werberat den Gesetzen der Kultur und Kunst und des Geschmacks wieder Geltung verschaffen werde.

Daraus ist zu entnehmen, daß der Begriff der Aufsicht in diesem Fall über die polizeiliche Gefahrenabwehr hinausgeht, der Werberat also an die Schranken des § 14 PVG nicht gebunden ist, sondern alle Mittel erschöpfen kann, die er nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält, um eine nach heutiger Auffassung ordnungsmäßige Wirtschaftswerbung aufzubauen.

2. Die wirtschaftliche Aufgabe

Es hieße aber fast am Äußeren haften bleiben und die Ursache für die Schaffung des Werberats verkennen, wenn man annehmen wollte, der Werberat habe nur die Aufgabe eines so gestalteten Polizeiorgans zu erfüllen. Die Begründung zum WG und die Reden bei der Eröffnung des Werberats zeugen dafür, daß nicht nur Mißstände moralischer und ästhetischer Natur zu beseitigen waren, sondern solche wirtschaftlicher Art. Die Begründung zum WG erklärt: „Die dringlichste Werbeaufgabe ist die Förderung des Absatzes deutscher Waren und deutscher Leistungen im In- und Auslande".

Die Werbung ist ein Teil der Wirtschaft; sie dient dem Güterabsatz. Mit ihrer Förderung durch organisatorische Zusammenfassung und systematische Gestaltung soll also der Absatz deutscher Wirtschaftsgüter auf ein Höchstmaß gesteigert werden.

Hinsichtlich der Organisation der Werbung für den Auslandsmarkt hat der Werberat der deutschen Wirtschaft bei dem stark am Welthandel beteiligten Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Nordamerika und besonders bei den gerade auf die Ausfuhr angewiesenen Staaten wie Dänemark und den Niederlanden und neuerdings vor allem bei Japan bereits tatkräftige und hervorragend wirkende Vorbilder[3]. In diesen Ländern wird die Außenhandelspolitik durch eine von zentraler staatlicher Stelle weitgehend und straff organisierte Wirtschaftswerbung unterstützt oder auch vorbereitet. An dieser Stelle tritt auch die wechselseitige Beziehung von wirtschaftlicher und politischer Propaganda sehr deutlich hervor. Bei der gegenwärtigen starken Einschränkung der Welthandelsbeziehungen ist die wirtschaftliche Aufgabe des Werberats nicht nur auf die Verteidigung oder Erweiterung bereits innegehabter Absatzgebiete gerichtet, sondern auch auf eine Neuerschließung von solchen Märkten, die der deutschen Einfuhr völlig verschlossen sind. In dieser Richtung muß sich der Werberat ganz besonders und mit allen erdenklichen Mitteln betätigen, da Deutschland bei dem ihm fehlenden Lebensraum und vor allem infolge der Notwendigkeit der Einfuhr von Rohstoffen in Verbindung mit den Devisenschwierigkeiten auf Export angewiesen ist.

Die wirtschaftliche Aufgabe des Werberats im Inland soll auf zweierlei Art erfüllt werden. Einerseits hat sich die Tätigkeit des Werberats entsprechend der ausstrahlenden Bedeutung der Werbung auf die gesamte deutsche Wirtschaft zu erstrecken, soweit sie von der Seite der Werbung

---

[3] In England ist es das (bereits im Jahre 1660, allerdings mit teilweise anderem Aufgabenkreis) gegründete Board of Trade (Englische Staatsbehörde).

her für den Werberat erfaßbar ist. Andererseits hat sich aber der Werberat besonders mit dem wirtschaftlichen Berufe zu befassen, dessen Art der Ausübung letzten Endes für das Gesicht der Werbung ausschlaggebend ist, weil durch ihn der größte und wichtigste Teil der Werbung gestaltet wird. Er muß sich also notwendig mit dem Beruf der Werbefachleute besonders befassen.

Die Bedeutung des Werberats für die gesamtdeutsche Binnenwirtschaft besteht vornehmlich darin, daß er die Herstellung des wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen verschiedenen Zweigen der deutschen Wirtschaft, insbesondere die Herstellung des Ausgleichs zwischen landwirtschaftlichen und industriellen Interessen durch Einsatz von Werbemitteln unterstützt. Auch Verlagerungen des Bedarfs von einer Ware auf eine andere im Interesse einer notwendigen Einfuhrpolitik können unauffälliger und angenehmer für die Bevölkerung durch Werbung als durch Verwaltungsmaßnahmen erzielt werden. Derartige Aufgaben lassen sich aber nur lösen, wenn sie von einer zentralen Stelle aus in Angriff genommen werden. In der Erkenntnis, die Ziele der staatlichen Wirtschaftspolitik mit einem von der Richtigkeit überzeugten Volke leichter und nachdrücklicher zu erreichen, ist der Werberat als Erziehungsinstrument der öffentlichen Meinung in volkswirtschaftlicher Hinsicht geschaffen worden. Er erscheint damit „als Mittler zwischen dem für die Führung der Wirtschaftspolitik verantwortlichen Reichswirtschaftsministerium und dem wirtschaftenden Menschen, damit dieser vertraut wird mit den Absichten der Reichsregierung und sein privates Wollen und Handeln voll einsetzen kann für das Aufbauprogramm der Reichsregierung. Auch Wirtschaftspolitik braucht Aufklärungs- und Erziehungsarbeit, vielleicht sogar mehr als jede andere Politik“ [4].

Abgesehen von den zur Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik zu ergreifenden Maßnahmen, aber in Übereinstimmung mit diesen muß sich der Werberat der Gemeinschaftswerbung fördernd annehmen.

3. Die berufsständische Aufgabe

Gewissermaßen eine Verbindung der polizeimäßigen Aufgabe des Werberats mit der wirtschaftlichen stellt die Aufgabe des Werberats dar, die er gegenüber den Werbefachleuten zu erfüllen hat. Die Werbefachleute gehören, selbst wenn sie im festen Dienste einer Wirtschaftsgruppe stehen, keinem der durch sie geförderten gütererzeugenden oder güterverarbeitenden Wirtschaftszweige an. Die Wirtschaft bedient sich der Werbung als Sprachrohr und Mittler. Dadurch hat aber die Werbung eine Schlüsselstellung erlangt, in der sie, wenn sie sauber und ehrlich gehandhabt wird, außerordentlich segensreiche Auswirkungen zeitigen kann, wenn sie aber mißbraucht wird, ganz ungewöhnliche Schäden anrichten muß.

Wenn auch Werbung von jedem Einzelnen selbst ausgeübt werden kann, also durch eine Regelung des Werbefachwesens gar nicht die gesamte

---

[4] So der damalige Reichswirtschaftsminister Dr. Schmitt in seiner Eröffnungsrede.

Werbung erfaßt wird, so ist eine Regelung gerade des Werbefachwesens deswegen von so grundlegender Bedeutung, weil ausgiebige und Eindruck erzielende Werbung im guten oder schlechten Sinne nur durch Einschaltung von Werbefachleuten möglich ist. Wenn eine Stelle mit der Aufgabe, Mißstände auf dem Gebiete des Werbewesens zu beseitigen, an der Regelung des Werbefachwesens vorüberginge, hätte sie ihre Aufgabe verkannt, weil sie die mögliche Wurzel alles Übels im Werbewesen unbeachtet gelassen hätte.

Da es einerseits darauf ankommt, den allgemeinen polizeilichen Gesichtspunkten gerade bei den Werbefachleuten Eingang und Geltung zu verschaffen, und da die allgemeinen Richtlinien des Staates und der Volksgemeinschaft an die Einzelnen am besten und gründlichsten von der engeren beruflichen Gemeinschaft herangetragen werden, so hat sich der Werberat selbst an die Spitze der Werbefachgemeinschaft zu stellen. Das bedeutet für ihn keine Bindung oder neue Belastung, denn, um das Werbewesen wirtschafts- und zeitnahe zu gestalten, ist er in jedem Falle genötigt, aufs engste mit den Werbefachleuten zusammenzuarbeiten. Er ist aber infolge dieser Zusammenarbeit gleichzeitig in den Stand versetzt, in dem ihm besonders verbundenen Wirtschaftszweige des Werbefachwesens die wirtschaftliche Struktur kennenzulernen und den wirtschaftlichen Forderungen dieser Gemeinschaft gegenüber dem Wirtschaftsganzen Geltung zu verschaffen und so auch hier zur wirtschaftlichen Gesundung beizutragen. Diese Seite seiner Aufgabe gegenüber den Werbefachleuten ist nicht zu unterschätzen. Denn wirtschaftliche Schäden innerhalb eines Berufes können leicht moralische im Gefolge haben. Würdelosigkeit und Unglaubwürdigkeit der Werbung können leicht zu Mißtrauen gegenüber der Werbung und damit zu Erfolglosigkeit derselben und schließlich zu Werbemüdigkeit und zur Einstellung von Werbung überhaupt führen. Dadurch aber wären die Werbefachleute selbst am härtesten getroffen. Deshalb müssen innerhalb der Gemeinschaft der Werbefachleute polizeiliche und wirtschaftliche Gesichtspunkte gleichmäßig und in geschickter Verbindung vertreten werden. Ein derartiges Ziel ist Ziel jeder berufsständischen Gemeinschaft. Deshalb erscheint die Gemeinschaft der Werbefachleute als eine berufsständische Gemeinschaft.

Obwohl nun von einer ausgesprochen berufsständischen Aufgabe des Werberats gegenüber den Werbefachleuten in keiner amtlichen Verlautbarung ausdrücklich die Rede war, so erscheint gerade der Werberat als die natürliche Spitze dieser berufsständischen Gemeinschaft[5].

---

[5] Hinsichtlich einer Gruppe der Werbefachgemeinschaft, nämlich für die Werbungsmittler überträgt 2. DVO § 7 dem Werberat die Aufgabe einer besonderen Beaufsichtigung. Man kann aus dieser Bestimmung selbst jedoch nicht ersehen, mit welcher Zielsetzung, mit polizeilicher oder berufsständischer, der Werberat diese Aufgabe durchführen soll.

Die Bestimmung in § 1 WG: „Zwecks einheitlicher ... Gestaltung (des Werbungswesens)" läßt die Ausführung berufsständischer Aufgaben durch den Werberat nicht nur zu, sondern scheint sie selbst geradezu zu fordern. In diesem Zusammenhang ist die Darstellung in der Begründung des Reichs-

Es wäre ein unerfreulicher Dualismus, neben dem Werberat einer zweiten Stelle die eben geschilderten Aufgaben zu übertragen. Diese müßte als berufsständischer Apparat der Werbefachleute gleichfalls maßgeblichen Einfluß auf die Werbung nehmen; Gegeneinanderarbeit im Verhältnis zum Werberat oder wenigstens Doppelarbeit und damit Leerlauf wären beinahe unvermeidlich.

Gegenüber der berufsständischen Aufgabe des Werberats erscheint natürlich die gesamtwirtschaftliche als die bei weitem bedeutungsvollere. Der Werberat darf sich auch in keiner Weise von diesem seinem Hauptziel ablenken lassen. Eine bis ins einzelne gehende Betreuung der Werbefachleute würde allerdings eine so umfangreiche Belastung und Mehrarbeit für den Werberat darstellen, daß er kaum in der Lage wäre, sein Hauptziel, die Förderung der deutschen Gesamtwirtschaft, gehörig zu verfolgen. Deshalb scheint vielleicht die ideale Lösung gefunden zu sein, indem auf Grund der 15. Bekanntmachung die berufsständische Gemeinschaft ihre Form in der Reichsfachschaft Deutscher Werbefachleute erhalten hat, über die der Werberat die Aufsicht ausübt. Dadurch ist eine enge Verbindung mit dem Werberat hergestellt, dem Werberat aber nicht die Erfüllung und Durchführung jeder einzelnen berufsständischen Aufgabe überlassen. Der Werberat ist so gemäß seiner natürlichen berufständischen Aufgabe die Spitze des Standes der Werbefachleute, aber mit Rücksicht auf seine höheren gesamtwirtschaftlichen und

---

kulturkammergesetzes vom 22. September 1933 (RAnz 1933 Nr. 225) zu wiederholen, in der die gleiche Entwicklung zu ständischer Verfassung für die Gemeinschaft der Kulturschaffenden beschrieben wird:

„Durch die Begründung des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda hat das Reich seinen Willen zum Ausdruck gebracht, die Aufgabe der geistigen Führung der Nation in seine Hand zu nehmen. In den Geschäftsbereich des Propagandaministers gehört nach der Verordnung des Reichskanzlers vom 30. Juni 1933 (RGBl 1933, I S. 449) jede Art der geistigen Einwirkung. So ist es der Zweck des Gesetzes über Wirtschaftswerbung, auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Strebens den Willen und die Überzeugung der Menschen selbst den Zielen der Wirtschaftspolitik dienstbar zu machen. Demselben Zweck dient die Aufklärung auf den Gebieten der inneren und äußeren Politik. Im Mittelpunkt der geistigen Einwirkung steht jedoch die Arbeit an der Wesensgestaltung selbst, d. h. der Kultur ...

Die Aufgabe des Staates ist es, innerhalb der Kultur schädliche Kräfte zu bekämpfen und wertvolle zu fördern, und zwar nach dem Maßstab des Verantwortungsbewußtseins für die nationale Gemeinschaft. In diesem Sinne bleibt das Kulturschaffen persönlich und frei. Wohl aber ist es, um eine Politik der deutschen Kultur zu treiben, notwendig, die Schaffenden auf allen ihren Gebieten unter der Führung des Reiches zu einer einheitlichen Willensgestaltung zusammenzufassen. Das geschieht im Wege des ständischen Aufbaues. Ständischer Aufbau bedeutet Erfassung des Einzelnen. Er ist auch in seiner Gesamtheit keine Einrichtung innerhalb des Staates oder gar neben ihm, sondern der Staat selbst in einer neuen Form. Die staatsrechtlichen Einrichtungen, die bisher im Mittelpunkt standen (Gesetz, Gerichtsbarkeit, Polizei) werden nicht entbehrlich. Sie treten aber als Mittel des Zwangs und der Autorität zurück hinter den Einrichtungen, die bestimmt sind, den Willen der Glieder der Nation zu erfassen."

staatlichen Aufgaben eben nur Spitze. Die Erfüllung der einen Aufgabe hindert ihn also nicht an der Erfüllung der anderen, die eine größere Aufgabe schließt vielmehr die andere speziellere ein.
Der Werberat erscheint also als Träger einer dreifachen Aufgabe: einer polizeilichen, einer wirtschaftlichen und einer berufsständischen, von denen der wirtschaftlichen Aufgabe die größte Bedeutung zukommt, und deren Durchführung die gleichzeitige Inangriffnahme der beiden anderen Aufgaben erforderlich macht.

II. Die Aufgabe nach dem Werbegesetz

Der Werberat ist auf Grund seiner gesetzlichen Bestimmung gezwungen, an die soeben aufgezeigten Aufgaben von einer ganz bestimmten Seite her heranzugehen. Der sachliche Aufgabenbereich des Werberats ergibt sich aus dem sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes über Wirtschaftswerbung. Der Titel des Gesetzes selbst zieht die Grenzen: Werbung auf dem Gebiete der Wirtschaft.

1. Das Werbungswesen

Werbung ist ein weitergehender Begriff als Reklame. Werbung ist Maßnahme zur Erzielung von Zustimmung oder Zuspruch schlechthin. Sie läßt sich unterteilen in eine individuelle und in eine kollektive Methode zum Zwecke der Erzielung dieser bestimmten Einstellung. Individuelle Werbung kann persönliche Beeinflussung oder Beeinflussung durch Korrespondenz mit Einzelnen sein. Kollektive Werbung wendet sich dagegen an einen großen, gleichartigen Kreis, entsprechend der bekanntzumachenden Massenangelegenheit. Nur für diese ist der Ausdruck „Reklame" oder „Propaganda" gebräuchlich.
Der Wechsel im Ausdruck zwischen „Werbung" und „Reklame" (vgl. z. B. WG § 1) und die Unterstellung des Werberats unter das Propagandaministerium könnten den Eindruck erwecken, die durch das WG getroffene Regelung beziehe sich nur auf die Massenbeeinflussungsmittel. Daß es jedoch nicht an dem ist, zeigt die Verwendung des Begriffs „Werbung" als Oberbegriff (vgl. wieder WG § 1), so daß Reklame nur als Teil der Werbung erscheint.
„Werbung" ist der freie Begriff, der eine Fülle einzelner Mittel zur Einwirkung auf die Menschen umschließt. Diese können verwandt werden im Dienste des Staates, der Kultur und der Wirtschaft, und erst durch die Verwendung erhält der freie Begriff der Werbung seine besondere Bindung, die Werbung ihr besonderes Aussehen.
Da § 1 WG vom Werbungswesen spricht, erstreckt sich die Aufsicht des Werberats nicht nur auf die tatsächlich ausgeführte Werbung, sondern auf alle möglichen Werbearten[6].
Sämtliche Werbemittel interessieren den Werberat; daß er nach dieser Richtung beschränkt wäre, ist nirgends zu ersehen. Dementsprechend hat der Werberat in den Richtlinien (2. Bkm. Z. 6) und in der 7. Bekanntmachung Sätze aufgestellt, die in einigen Teilen für alle Werbearten

[6] So v. Braunmühl, AWR 1937, S. 82 (85).

gleichmäßig gelten. Immerhin stehen einige Gruppen von Werbemitteln im Vordergrund seines Interesses, weil sie am häufigsten verwandt werden und daher auch mit ihnen der größte Schaden angerichtet werden kann. Ihnen wurde daher gemäß dem bereits im WG § 1 enthaltenen besonderen Hinweis eine besondere Regelung zuteil. Gemeint sind: das Anzeigenwesen, das Ausstellungswesen und das Bogenanschlagwesen. Wenn es erforderlich wird, kann der Werberat auch jedes andere Werbemittel zur besonderen Regelung herausgreifen. Das gilt sowohl von der Zugabe, als auch von der mündlichen Anpreisung, als auch vom Schlagwort [7]. Gleichgültig für den Begriff des Werbemittels bleibt es, ob es sich im einzelnen Falle an eine Mehrzahl von Personen oder an einen Einzelnen wendet; daß die Durchführung der Aufsicht über die Werbung an den Einzelnen eine ungleich schwierigere Aufgabe darstellt, läßt die Frage nach der Zweckmäßigkeit einer Regelung dieser Werbearten auftauchen, ändert aber nichts an der Tatsache, daß auch dieses Gebiet der Aufsicht des Werberats unterstellt ist. Der Werberat kann die ungesetzmäßigen unter derartigen Werbefällen eben nur soweit erfassen, wie sie ihm bekannt werden. Auch in solchen Fällen mit Erfolg tätig zu werden, ist infolge der Natur der Werbung, die einen Empfänger der Werbung voraussetzt, jedenfalls nicht ausgeschlossen.

Für das Eingreifen des Werberates ist es ohne Bedeutung ,ob die Werbung von privaten oder staatlichen Stellen oder Körperschaften des öffentlichen Rechts vorgenommen wird (WG § 1).

Desgleichen ist es ohne Bedeutung, um welchen Teil der werbenden Tätigkeit es sich handelt. Sowohl die Vorbereitung oder Beratung, als auch die Vermittlung oder Sammlung von Aufträgen, als auch die Durchführung der Werbung unterstehen der Kontrolle des Werberats (WG § 1). WG § 3 bringt sämtliche Einzeltätigkeiten unter den Oberbegriff: „Werbung ausführen". Es läßt sich eine Gruppierung in Werbungtreibende, Werbefachleute, Werbungdurchführende (Werber), Flächengesteller und Werbungsmittler vornehmen. Werbefachleute sind gemäß § 3 der Satzung der Reichsfachschaft Deutscher Werbefachleute: die Betriebs-, Gebrauchs- und Verkehrswerber. Zu den Betriebswerbern zählen in erster Linie die Werbeberater. Der Werberat hat zunächst einmal die Prägung der Begriffe vorgenommen und sie nach Maßgabe der 2. Bkm. Z. 1 seinen sämtlichen Verlautbarungen zugrundegelegt, so daß sie z. T. bereits heute als Berufsbezeichnung eingebürgert sind.

2. Die Wirtschaftswerbung

In der neuen Werbegesetzgebung ist nun der freie Begriff der Werbung in Beziehung gesetzt zur Wirtschaft. Für den Werberat bedeutet das eine

[7] Culemann, besonders AkadZ 1936, S. 178, zieht die „Grenzen des Werberechts" wesentlich enger. Er erklärt, der Werberat sei nur dort zuständig, wo die Werbung „in die Ankündigung geht". Diese Beschränkung kann sich aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus und auf Grund einer entstehenden Übung für die praktische Betätigung des Werberats ergeben. Aus dem rechtlich undefinierten Begriff der Werbung, der dem Werberecht zugrunde gelegt ist, folgt sie nicht.

Beschränkung. Es entzieht sich ihm die politische und kulturelle Werbung [8].
Individuelle oder kollektive Werbebeeinflussung erscheint in dieser Verbindung als Absatzmethode, also entsprechend dem zu vertreibenden Erzeugnis als Individualabsatzmethode oder Massenabsatzmethode. Das WG umfaßt beide Arten der Werbung. Die Aufsicht des Werberats erstreckt sich demnach auf beide Gebiete.
Den Begriff der wirtschaftlichen Werbung erklärt näher die Mitteilung des Werberats in WW 1934 S. 31: „Wirtschaftswerbung ist eine Werbung, die den wirtschaftlichen Zielen desjenigen dienen soll, für den sie veranstaltet wird." Damit entfällt die Werbung zu Wohltätigkeitszwekken von vornherein, nicht aber die Gemeinschaftswerbung (vgl. 2. Bkm. Z. 5). Ein grundsätzliches Merkmal dafür, daß wirtschaftliche Ziele verfolgt werden, dürfte immerhin gegeben sein, wenn ein Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben erzielt werden soll; es kann Lehre und Rechtsprechung zu BGB § 21 oder Körperschaftssteuergesetz § 4 herangezogen werden [9], bei denen es um die Beantwortung der Frage geht, „ob ein Verein seinen Zwecken nach auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist", und ob ein Unternehmen als „Erwerbsgesellschaft" anzusehen ist. Auch aus den im Zusammenhang mit UWG § 1 „zu Zwecken des Wettbewerbs" erörterten Fragen können sich Anhaltspunkte ergeben. Der Begriff des „Wirtschaftlichen" ist vor allem aber in dem Sinne zu verstehen, in dem er einen Gegensatz zur staatlichen oder privaten Sphäre darstellt. Deshalb interessiert den Werberat in der Regel auch nicht die Gelegenheitsanzeige; die „kleine Anzeige" z. B. in der Rubrik „Fundsachen", „Kauf und Verkauf" u. ä. wird meist von Privaten aufgegeben. Sie dient deren wirtschaftlichen Zielen, ist aber nicht Wirtschaftswerbung. Setzt aber eine solche Anzeige der Kaufmann zum Zwecke der Förderung seines Gewerbebetriebes (oder auch zum Zwecke des Verkaufs seines Gewerbebetriebes, s. die Spalte „Geschäftsverkäufe") ein, und sei es auch nur ein einziges Mal, so liegt ein Fall von Wirtschaftswerbung vor.
Ferner (so wieder in WW 1934 S. 31) ist „nicht entscheidend, ob derjenige, an den sich die Werbung wendet, vorwiegend in seinen wirtschaftlichen oder seinen sonstigen (etwa kulturellen) Belangen berührt wird; auch Werbung für Konzertbesuch ist Wirtschaftswerbung, sofern der Veranstalter aus dem durch die Werbung veranlaßten Konzertbesuch Gewinn ziehen will".
Auch Rechtsanwälte, Patentanwälte, Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte unterliegen dem Werberat hinsichtlich ihrer Wirtschaftswerbung. Es

---

[8] A. M. v. Braunmühl, AWR 1937, S. 82 (85/86), der erklärt, die Aufsicht erstrecke sich auch auf kultur-, sozial-, wehr- und ernährungspolitische Werbung. Siehe auch dieselbe Ansicht bei v. Braunmühl, Die Regelung der Wirtschaftswerbung S. V, wo auf die Fassung des § 1 WG hingewiesen wird. V. Braunmühl meint jedoch wohl nur, daß die Aufsichtstätigkeit des Werberats sich soweit ausdehnt, wenn eine derartige Werbung gleichzeitig wirtschaftliche Bedeutung hat, wie dies häufig der Fall sein wird.

[9] Körperschaftssteuergesetz vom 10. 8. 1925; das neue Körperschaftssteuergesetz vom 16. 10. 1934 (RGBl. I, S. 1031) legt in § 1 andere Begriffe zugrunde.

muß sich ja nicht bei Wirtschaftswerbung um Werbung durch Gewerbetreibende handeln [10].

Aus dieser Zweckbestimmung der Werbung ergibt sich keine Beschränkung für die Regelung der Werbemittel. Sie sämtlich sind geeignet, auch wirtschaftlichen Zwecken zu dienen. Einige haben jedoch wegen ihres großen Erfolges das Feld erobert; so außer den oben genannten der Werbefilm oder das Werbelichtbild, die Ausverkaufsveranstaltung, die Zugabe, der Rabatt u. a. Der Werberat hat sie nicht gesondert geregelt, weil sie z. T. als Sondergebiete von der Regierung erst vor kurzem geordnet worden sind, oder weil keine besonders dringlichen Mißstände zu beseitigen waren. Den allgemeinen Richtlinien (2. Bkm. Z. 6 und 7. Bkm.) unterliegen auch sie.

Das gilt auch von Firmennamen mit werbender Wirkung. Sobald sie außer dem Namen des Inhabers oder rein sachlichen Angaben werbende Zusätze enthalten, die den Anordnungen des Werberats widersprechen, kann dieser einschreiten.

Auch gegen den privaten Aufwand eines Geschäftsmannes muß er etwas unternehmen können, sobald er nach seinen Auswirkungen den Charakter einer Wirtschaftswerbung annimmt und den Anforderungen des Werberats nach Sauberkeit und Ehrlichkeit nicht entspricht. Denn gerade das ist vielleicht ein raffinierteres Mittel des Kundenfanges [11].

Auch verschleierte Werbung entgeht der Prüfung des Werberats nicht. Eine Bilanzanzeige z. B. in besonderer Aufmachung über das erforderliche Maß hinaus ist der Beanstandung durch den Werberat zugänglich. Die in der Gestalt der Gelegenheitsanzeige erscheinende Werbung zur Förderung gewerblicher Belange in den sonst nur von Privaten benutzten Spalten der „kleinen Anzeigen" unterliegt, weil sie Wirtschaftswerbung ist, der Aufsicht des Werberats.

Wenn der Werberat in seiner 2. Bekanntmachung Z. 1 eine Gruppierung der Wirtschaftswerbenden vorgenommen und sich in seinen übrigen Verlautbarungen daran gehalten hat, so beweist das nicht, daß damit seiner Zuständigkeit eine Grenze gezogen sein soll. Er könnte z. B. die Werbekommissionäre [12] oder die Angesetllten von Werbefachunternehmen gleichfalls erfassen.

An einer Stelle, nämlich in 2. Bkm. Z. 1, III wird erklärt, wer nicht Wirtschaftswerbung ausführt. Es sind hier zur Vermeidung von Zweifeln die Hersteller der Werbemittel und die Handwerker und andere Personen, die Werbemittel befestigen, aus dem Kreis der Werbungausführenden herausgenommen.

Der bisher gezeichnete Begriff der Wirtschaftswerbung ist der Begriff des Werbegesetzes von der Wirtschaftswerbung. Er bildet die Grenze für den Handlungsbereich des Werberats und muß allen Bestimmungen

---

[10] So Finger, GRUR 1937, S. 257 (269).

[11] A. A. aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten v. Braunmühl, AWR 1937, S. 82 (85), da solche Vorgänge verwaltungsmäßig nicht erfaßbar seien.

[12] Vgl. die Begriffsbestimmung für Werbungsmittler in 2. Bkm Z. 1 d: Werbungsmittler ist, wer Werbern Werbeaufträge für andere im eigenen Namen und für eigene Rechnung erteilt.

über Wirtschaftswerbung zugrunde gelegt werden. Das ist aber in der zweiten DVO § 8, I b und 3. DVO I, b nicht geschehen. Es wird die Werbeabgabe von der Gesamteinnahme des Werbers erhoben ohne Rücksicht darauf, daß Teile derselben vielleicht gar nicht aus Wirtschaftswerbung hervorgingen. Diese Maßnahme läßt sich nur damit rechtfertigen, daß man sich vergegenwärtigt, der Gesetzgeber selbst hätte sie vornehmen können und hätte sie vorgenommen, wenn er nicht die Durchführung dem Propagandaminister überlassen wollte. In Grenzfällen eine klare, durchführbare Lösung anzuordnen, liegt zweifellos im Sinne des Gesetzgebers. Andererseits hätte aber der Gesetzgeber, wenn er derartige, jenseits des Wirtschaftlichen liegende Werbung mit einer Abgabe belegen wollte, diese politische oder kulturelle Werbung ausdrücklich gesetzlich erfassen müssen. Das Hinübergreifen über den klaren gesetzlichen Rahmen läßt sich also nur mit der Annahme eines Grenzfalles rechtfertigen. Eine andersartige Regelung, die sich streng auf den oben niedergelegten Begriff der Wirtschaftswerbung aufbaut, würde in der praktischen Durchführung auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, die vermieden werden mußten.
Ebenfalls aus praktischen Gesichtspunkten heraus müssen die Bestimmungen über Normung und Preise auch für nichtwirtschaftliche Anzeigen (s. 3. Bkm. Z. 1—14) und das nichtwirtschaftliche Bogenanschlagwesen (s. 9. Bkm.) angewendet werden.

III. Die Aufgabe in räumlicher und zeitlicher Hinsicht

Im Inland vorgenommene Wirtschaftswerbung unterliegt der Aufsicht des Werberats grundsätzlich. Gleichgültig ist, ob es sich um die Vorbereitung, Beratung, Vermittlung oder Durchführung der Werbung handelt; gleichgültig ferner, ob sie im Interesse und für Rechnung der inländischen oder ausländischen Wirtschaft vorgenommen wird.
Beaufsichtigt sind einmal Inländer, d. h. Personen, die im Inland ihren Wohnsitz oder eine Geschäftsniederlassung haben, gleichgültig ob sie die Reichsangehörigkeit oder eine reichsfremde Staatsangehörigkeit besitzen; ferner Personen, die hier als Ausländer bezeichnet werden sollen, d. h. solche, die im Ausland wohnen, zu denen also nicht nur Reichsdeutsche, sondern alle Reichsangehörigen im Ausland und alle im Ausland wohnenden Fremdstaatsangehörigen einschließlich der Volksgruppendeutschen zählen.
Ausländer (in diesem allein auf den Wohnsitz bezogenen Sinn), die sich im Inland werbend betätigen, bedürfen der Genehmigung des Werberats [13]. Dagegen ist mit Volkmann S. 6 anzunehmen, daß der ausländische Anzeigenmittler der Zulassung nicht bedarf, soweit Anzeigen in Deutschland ansässiger Werbungtreibender Gegenstand des ausländischen Auftrags sind [14].
Ausnahmen müssen jedoch zugelassen werden. Denn es würde z. B. einen deutschen Zeitungsverleger, der seine Erzeugnisse exportiert, ge-

[13] Vgl. Volkmann, S. 5/6, bei dem nicht ersichtlich ist, ob er Ausländer bei jeder Werbetätigkeit im Inland der Genehmigung unterworfen sehen will.
[14] Anders Braunmühl-Zweck, S. 126.

genüber der ausländischen Konkurrenz ins Hintertreffen bringen, wenn er auf Druckschriften gemäß 3. Bkm. Z. 21 die Durchschnittsauflage angeben müßte [15]. Dieselbe Angabe kann man aber auch von einem ausländischen Verleger nicht verlangen, der seine Druckschriften nach Deutschland schickt. Er muß von der Verpflichtung zur Angabe befreit werden. Auch von der Nennung des Anzeigenleiters (3. Bkm. Z. 27, II) muß man wohl mitunter absehen, desgleichen von der Normung nach 3. Bkm. Z. 1. Die Werbeabgabe müßte man verlangen, um die deutschen Werber nicht zu benachteiligen; andererseits ist zu bedenken, daß deutsche Werbung im Auslande Gegenmaßnahmen ausgesetzt wäre. Man wird aber die Werbeabgabe nur dort erlassen, wo die Gegenseitigkeit verbürgt ist.

Auch auf im Ausland entfaltete wirtschaftswerbende Tätigkeit erstreckt sich die Aufsicht, und zwar zweifellos, wenn sie von Inländern ausgeübt wird [16]. Auch hier spielt es keine Rolle, ob die Werbung für die inländische oder ausländische Wirtschaft betrieben wird. Insbesondere ein reichsdeutscher Werbungsmittler, der im Ausland sein Geschäft betreibt, dort für eine ausländische Firma tätig wird und sich dabei unsauberer Methoden bedient, schädigt deutsches völkisches Ansehen und den guten Ruf des deutschen Werbewesens ganz besonders. Der Werberat muß auch gegen ihn vorgehen können [17].

Wenn Wirtschaftswerbung von fremden Staatsangehörigen, also auch von Auslandsdeutschen im Ausland ausgeführt wird, so ist der Werberat grundsätzlich unzuständig, sei es, daß die Werbung für ausländische Erzeugnisse, sei es, daß sie für deutsche stattfindet. Findet die Wirtschaftswerbung z. B. durch einen ausländischen Werber für eine deutsche Firma statt, so ist es auch gar nicht nötig, gegen den Werber selbst vorzugehen; es genügt, die werbungtreibende deutsche Firma, die die Aufträge erteilt, zur Befolgung der Werberatssätze anzuhalten. Dient

---

[15] So Braunmühl-Zweck, S. 188.

[16] Anders Braunmühl-Zweck, S. 316, in Anm. 1 Abs. 3 zur „Bestimmung des Werberats" „über die Verwendung des Zeichens der Olympischen Spiele bei der Wirtschaftswerbung". Vgl. aber v. Br., S. V/VI, wo er ein Recht zur Einflußnahme anerkennt, wenn die Werbung im Auslande beispielsweise deutsches Ansehen schädigt.

[17] Anders Volkmann, S. 6, der annimmt, daß Anzeigenmittler, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, der Zulassung nicht bedürfen, soweit sich die von ihnen erteilten Anzeigenaufträge auf Anzeigen im Auslande ansässiger Werbungtreibender beziehen. Diese Einstellung ergibt sich aus der Ansicht Volkmanns, daß die Befugnisse des Werberats lediglich polizeilicher Art sind (S. 5), während oben die ständische Aufgabe des Werberats dargestellt wurde, so daß der Werberat, soweit der Anzeigenmittler ständische Bestimmungen (vgl. unten S. 20 ff.) verletzt, den Anzeigenmittler bei jeder von ihm ausgeübten werberischen Tätigkeit erfassen muß. Denn die ständische Ordnung regelt die Materie im Wege über die Person. Vgl. Culemann zu einer Entscheidung des Reichsgerichts in JW 1936, S. 1124/5, der darauf hinweist, daß die Grundsätze des Werberechts und des im Anschluß an das UWG entwickelten Wettbewerbsrechts in diesen Fragen nicht die gleichen sind. Culemann erklärt weiter, der Werberat habe sich zunächst an der nur für das Ausland bestimmten Werbung inländischer Werbungtreibender für uninteressiert erklärt, dann aber eine Umkehr vollzogen. Diese Umkehr aber bewegt sich im Sinne der soeben gebrachten Ausführungen.

aber die Wirtschaftswerbung eines Ausländers im Auslande dem Absatz von Erzeugnissen, die dieser in einer in Deutschland gelegenen Geschäftsniederlassung herstellt und die deshalb als deutsche Erzeugnisse angesehen werden, so kann auch er zur Beachtung der Werbebestimmungen gezwungen werden. Man kann sich insofern an seine deutsche Geschäftsniederlassung halten.
Zeitlich gesehen begann die Aufsichtstätigkeit des Werberats mit dem Inkrafttreten des Werbegesetzes. Jede danach vorgenommene Wirtschaftswerbung hätte den Bestimmungen des Werberats entsprechen und genehmigt werden müssen. Da aber ein Werberat noch gar nicht vorhanden war, der Bestimmungen über Wirtschaftswerbung erlassen hätte und sich der Aufgabe der Genehmigung hätte unterziehen können, so wurde, da jedenfalls bis zur Errichtung des Werberats von dem Erfordernis der Genehmigung Befreiung gewährt werden mußte, die 1. DVO notwendig, die mit der auf Grund der 2. DVO erfolgten Errichtung des Werberats ihre Bedeutung verlor. Ein Ende der Aufsichtstätigkeit des Werberats ist nicht abzusehen, da sein Vorhandensein selbst dann nicht überflüssig wäre, wenn es Mißstände auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung nicht mehr zu beseitigen gäbe. Ebensowenig wie die polizeiliche Aufgabe des Werberats werden die wirtschaftlichen und berufsständischen Aufgaben eine Erledigung finden. Ob sich allerdings für die spätere Zukunft eine Vereinigung dieser Aufgaben an einer Stelle als notwendig oder erwünscht erweisen wird, hängt von zahlreichen ungewissen Entwicklungen ab. Eine Bestimmung über die Auflösung des Werberats ist nicht vorhanden, wäre aber erforderlich, um eine völlige oder teilweise Einstellung seiner Tätigkeit herbeizuführen.

B. Die Mittel des Werberats zur Durchführung seiner Aufgabe

Zur Durchführung seiner Aufgabe sind dem Werberat die Mittel der Bekanntmachungen und der Genehmigung in Verbindung mit Bedingungen zugewiesen.

I. Die Bekanntmachungen

Das Mittel, mit dem der Werberat seine Absichten und Maßnahmen der Allgemeinheit kundtut, sind die Bekanntmachungen. Dieses Mittel ist dem Werberat zur Durchführung seiner Aufgaben durch die 2. DVO § 4 gegeben worden. Hier und in § 10 ist von den Bekanntmachungen des Werberats die Rede.
Den gleichen Zweck erfüllen die „Bestimmungen". Sie sind hinsichtlich ihrer Rechtsnatur genau so anzusehen wie die Bekanntmachungen [1].

[1] Lediglich als Mittel der Verdeutlichung und authentischen Auslegung der Bekanntmachungen und Bestimmungen sind vom Werberat die Hinweise, Stellungnahmen, Mitteilungen, Auskünfte, Erläuterungen und Klarstellungen gedacht; eine darüber hinausgehende rechtliche Bedeutung kommt ihnen nicht zu.

1. Der Inhalt der Bekanntmachungen

Der Inhalt der Bekanntmachungen gliedert sich entsprechend den Aufgabenkreisen des Werberats.

a) Bestimmungen wirtschaftlicher Art

Die als wichtigste Aufgabe des Werberats erkannte gesamtwirtschaftliche Zielsetzung kann sich in den Bekanntmachungen nicht widerspiegeln. Denn der Werberat hat selbst keine Vorschriften wirtschaftspolitischer Art zu geben. Die wirtschaftliche Einflußnahme des Werberats besteht entweder in der Beratung bestimmter Wirtschaftskreise, z. B. der exportierenden, oder in geldlicher Unterstützung von Werbeaktionen oder in Anregungen oder Untersuchungen, z. B. statistischer Art, oder Ähnlichem. Mittelbar hat aber jede in Erfüllung eines anderen Aufgabekreises vorgenommene Maßnahme des Werberats auch wirtschaftliche Bedeutung. Denn eine polizeiliche Maßnahme zur Herbeiführung lauteren Warenaustausches dient der Gesamtwirtschaft eben so sehr wie die Hebung des Standes der Werbefachleute.

b) Bestimmungen polizeilicher Art

Nach § 5, II, 1. Hälfte in Verbindung mit § 5, I der 2. DVO soll durch den Werberat vor allem wieder der Wahrheit und Reinheit in der Werbung zum Siege verholfen werden.

Diese Bestimmungen gliedern sich in solche zum Schutze des sittlichen Empfindens (2. Bkm. Z. 6, II und III, 1. und 7. Bkm. Z. 1), solche zur Herbeiführung von Wahrheit und Klarheit in der Werbung (2. Bkm. Z. 6, IV, 2.—4. und 7. Bkm. Z. 2—5; aber auch 6. Bkm. Z. 1 und 2), in Bestimmungen zur Erzielung einer würdevollen Werbung (2. Bkm. Z. 6, III, 1. u. 7. Bkm. Z. 1) und die 17. Bkm. über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens (in Ergänzung der 2. u. 7. Bkm.).

Insbesondere darf die Werbung das sittliche, ästhetische und religiöse Empfinden und das vaterländische und politische Fühlen und Wollen des deutschen Volkes nicht verletzen[2]. Werbung soll bewußt deutsch in dem Sinne sein, daß es in Zukunft unmöglich ist, daß sich die deutsche Qualitätsware unter einem hochtrabenden ausländischen Namen einführen muß. Deutsche Werbung hat also nach Möglichkeit die Benutzung fremder, zugkräftiger Worte und Namen zu vermeiden. In Ausführung (vgl. die Präambel zur 7. Bkm.) der Bestimmung über den Schutz des sittlichen Empfindens hat der Werberat Ziffer 1 der 7. Bekanntmachung erlassen, um die in der rücksichtslosen, unerlaubten werberischen Verwendung von Abbildungen, Aussprüchen und Lebensgewohnheiten lebender Persönlichkeiten des politischen oder des öffentlichen Lebens liegende Verletzung des sittlichen Empfindens des deutschen Volkes unmöglich zu machen.

Alle Angaben müssen wahr und klar sein. Die Werbung darf also nicht in marktschreierischer Weise oder durch Übertreibung verlocken, wenn auch ihre Angaben nicht streng wissenschaftlichen Prüfungen standzu-

---

[2] Vgl. das Gesetz zum Schutz der nationalen Symbole vom 19. Mai 1933 (Geschichte, Staat und nationale Erhebung in Deutschland sind geschützt).

halten brauchen[3]. Die Angaben müssen die Möglichkeit einer Irreführung vermeiden; das bezieht sich insbesondere auf die Warenbezeichnung, auf die Angaben über Eigenschaften der Ware oder die Eigenschaften des Lieferers, auf die Behauptung über die Gewährung besonderer Vorteile in der Preisstellung und in der Zubilligung von Lieferungsvergünstigungen.
Werbung darf amtlichen Zeichen und Formen (z. B. Hoheitszeichen, Banknoten, Verkehrszeichen[4] oder behördlichen Verlautbarungen) nicht nachgebildet sein.
Endlich darf die Werbung keinen Mißbrauch mit Dank- oder Empfehlungsschreiben oder Gutachten treiben. Deshalb wird deren Benutzung an bestimmte Voraussetzungen gebunden.
Wenn Werbung den vorher bezeichneten Regeln des sittlichen Empfindens entsprechen soll, muß sie von lauterer Gesinnung getragen sein. Solche lautere Gesinnung aber macht aus einem Wirtschaftswerbenden den ehrbaren, den königlichen Kaufmann. Deshalb wird vom Werberat auf die Erzielung einer solchen Gesinnung hingewirkt. Er bestimmt: „Wer Wirtschaftswerbung ausführt, hat dabei als ehrbarer Kaufmann zu handeln." Er hat damit den Oberbegriff für das aufgestellt, was in 2. DVO § 5, II und III im einzelnen zur Aufgabe gestellt ist: Wahrheit und Vertrauen herstellen, Unzuverlässigkeit und Untreue beseitigen. Gegen einen Unterfall der Untreue will der Werberat durch die Bestimmung der 4. Bkm. Z. 1 b vorgehen. Werbeberater ließen sich für die Hinlenkung des Interesses ihrer Kunden auf eine Werbung durchführende Firma „Provision" zahlen, die die Kosten für den Kunden, wenn er nachher der betreffenden Firma tatsächlich einen Auftrag erteilte, und für die Kunden werbungdurchführender Firmen überhaupt erhöhen mußten. Dadurch wurde das für die Beziehungen der Werbeberater zu ihren Kunden notwendige Vertrauen untergraben. Man muß annehmen, daß diese Bestimmung auch für Werbungsmittler, und zwar schlechthin, d. h. nicht nur, wenn sie gleichzeitig Werbeberater sind, sinngemäß Geltung hat[5].

Es soll alles durch die Werbebestimmungen gefordert werden, was schon das UWG vom Einzelnen verlangte (vgl. UWG §§ 1, 3, 4, 14, 15, 16 und die Rechtsprechung und -lehre dazu, insbesondere zu § 1). Besonders erwähnt wird vom Werberat, der Wettbewerber dürfe nicht herabgesetzt werden. Das gemeinsame Ziel mit dem UWG und der Rechtsprechung zu der Frage des Leistungs- und Behinderungswettbewerbs und zu der Frage der vergleichenden Werbung tritt klar zutage. Der Werberat braucht sich jedoch nicht an die durch frühere Gesetze gezo-

[3] Die Gefahr der Übertreibung und damit einer Irreführung liegt bereits allein in der Bezeichnung „Messe" oder „Ausstellung". Deshalb werden nach 6. Bkm Z. 1 u. 2 nur solche Messen und Ausstellungen genehmigt, die eine besondere volkswirtschaftliche, kulturelle oder politische Bedeutung haben und von fachkundigen Personen veranstaltet werden. Vgl. auch WW 1935, S. 7, über die Wahrheit von Angaben in einer Werbeschrift.
[4] Vgl. § 3 II (2) der Verordnung über das Verhalten im Straßenverkehr (Straßenverkehrs-Ordnung) vom 13. 11. 1937. Siehe auch WW 1935, S. 79.
[5] Über die Vergütung von Anzeigenvermittlung siehe noch 3. Bkm Z. 17, II.

genen Grenzen zu halten. Jede vom Standpunkt seiner eigenen Auffassung anstößige Handlung muß erfassen können.
Es erscheint daher auch die mißbräuchliche Verquickung der Werbung mit der wirtschaftlichen und obrigkeitlichen Tätigkeit staatlicher und kommunaler Stellen und öffentlich-rechtlicher Körperschaften als unstatthaft.
Insbesondere aber paßt es nicht zu einer ehrbaren kaufmännischen Haltung, den Mitbewerber von der Benutzung von Werbemitteln durch private, insbesondere geldliche Machtanwendung fernzuhalten, indem z. B. Anzeigenteile durch Vereinbarungen mit den Verlegern dritten schwächeren Mitbewerbern unzugänglich gemacht werden. Ein Wirtschafttreibender, der dem Mitbewerber mit unlauteren Mitteln die Werbung unmöglich macht, handelt nicht als ehrbarer Kaufmann. Es kann aber natürlich nur die unlautere Ausnutzung wirtschaftlicher Machtstellungen verhindert werden, denn soweit z. B. kartellmäßige Bindungen auf gesetzlichem Wege zustande kommen, also auch auf ihre Schädlichkeit für die Allgemeinheit geprüft sind, sind sie der Nachprüfung durch den Werberat entzogen[6].
Der Werberat hat weiterhin Bekanntmachungen und einzelne Bestimmungen innerhalb der Bekanntmachungen erlassen, die sich gemäß 2. DVO § 6, II und I mit der technischen und geschäftlichen Seite der Werbung befassen oder Gebiete und Stellen bestimmen, wo Außenreklame stattfinden darf.
Hierher gehören die Bestimmungen über Normung der Werbemittel (3. Bkm. Z. 1; 9. Bkm. Z. 31; 22. Bkm. Z. 9), aber auch die 7. Bkm. Z. 2 und 3 hinsichtlich der Verwendung von Dank- und Empfehlungsschreiben und Gutachten und die 9. Bkm. über das Bogenanschlagwesen.
Ferner wären zu erwähnen: die Vorschriften über Preisbildung, Preisverzeichnisse[7] und Preistreue[7] in mehreren Bekanntmachungen[8], die Vorschriften gegen den Auflagenschwindel bei Zeitungen und Druckschriften (3. Bkm. Z. 20 ff.; Z. 27, II; 20. Bkm. Z. 16 f.) und die Vorschriften über Messen und Ausstellungen bezüglich der Bezeichnung (6. Bkm. Z. 3 und 4) und bezüglich der Veranstaltung (Z. 5 und 9). Dazu kommt schließlich auch die Vorschrift über die Buchführungspflicht gegenüber dem Werberat (4. Bkm. Z. 2, 2. Hälfte und 22. Bkm. Z. 10 ff.).
Die Erscheinungsform der Werbung regelt die Generalklausel in 2. Bkm. Z. 6, III, die teilweise wieder eine deutliche Parallele zum alten Werberecht schafft, andernteils aber erkennen läßt, um wie vieles die Anforderungen auch an Äußerlichkeiten nach der positiven Seite durch den Werberat erweitert sind: „Verunstaltungen von Bauwerken, Ortschaften und Landschaften müssen unterbleiben". „Die Werbung soll geschmackvoll und ansprechend gestaltet sein"[9].

[6] Vgl. aber WW 1934, S. 80.
[7] Hierzu gehören als wesentlicher Bestandteil die vom Werberat z. B. für das Bogenanschlaggeschäft erlassenen Geschäftsbedingungen (siehe z. B. die Anlagen zur 3. und 9. Bkm). Die Preislisten wiederum bilden die Grundlage für die Forderung nach Preistreue (so v. Braunmühl, S. XVII).
[8] Siehe die 3. Bkm Z. 3 ff.; 4. Bkm Z. 1 b; 9. Bkm Z. 33 ff.; 20. Bkm Z. 5 ff.; 22. Bkm Z. 15 ff. und 28 ff.
[9] Der Geltungsbereich der Verunstaltungsgesetze vom 2. 6. 1902 und vom 15. 7.

c) Bestimmungen berufsständischer Art

Nach diesen Bestimmungen polizeilicher Art lassen sich Bekanntmachungen zusammenfassen, durch die die Sauberkeit und Übersichtlichkeit des Werbefachwesens angestrebt wird.

Es ist aber zu beachten, daß die Bestimmungen allgemeiner polizeilicher Natur für die Gemeinschaft der Werbefachleute eine besondere Bedeutung insofern erhalten, als sich erst in der engeren Gemeinschaft erhöhte Anforderungen an den Einzelnen in der Beachtung der Bestimmungen stellen lassen und sich auch erst in dieser ergeben. So umfaßt in der berufsständischen Gemeinschaft der Schutz des sittlichen Empfindens insonderheit den Schutz des Gemeinschaftsempfindens. Deshalb muß in Zukunft eine Bestimmung wie die in Z. 16, II der 3. Bkm. überflüssig sein, die es verbietet, daß ein Verleger die Annahme des gleichen Auftrags einem Anzeigenmittler gegenüber ablehnt, einem zweiten gegenüber aber tätigt. Denn gedanklich ist sie in der Bestimmung zum Schutze des sittlichen Empfindens enthalten. Etwas anderes wäre gegen den besonderen Ausdruck einer derart ins einzelne gehenden Regelung nicht einzuwenden; die berufsständische Ordnung verträgt Generalklauseln und Kasuistik.

Um Sauberkeit und Korrektheit der Geschäftsführung zu gewährleisten, hat der Werberat Bestimmungen zur Sicherung der wirtschaftlichen Grundlage der Werbefachleute geschaffen. Da die Anzeigenmittler und Lesezirkelwerbungsmittler wirtschaftlich besonders gefährdet und daher mehr als andere in Versuchung waren, von unlauteren Geschäftsmethoden Gebrauch zu machen, hat der Werberat in der 3. bzw. 20. Bkm. Maßnahmen zu ihrer besonderen wirtschaftlichen Festigung getroffen.

Ein Werbungtreibender kann sich in Zukunft, wenn er einen Anzeigenauftrag erteilen will, nur noch an den Verleger selbst wenden oder, wenn er das z. B. bei einer Werbung, die in einer größeren Anzahl Zeitungen oder Druckschriften erscheinen soll, wegen der Mühe des direkten Verkehrs mit jedem einzelnen Verleger oder wegen seiner Unkenntnis auf diesem Gebiete vermeiden will, an einen „zugelassenen" Anzeigenmittler. Bisher konnte er jede beliebige Person einschalten, die die Arbeit übernehmen und sich dafür einen Verdienst schaffen wollte.

Jetzt setzt der Beruf des Anzeigenmittlers die „Zulassung" voraus. Die Zulassung ist aber eine erschwerte Form der Genehmigung und gibt dem Werberat, abgesehen von der Möglichkeit der Säuberung des Berufszweiges, die Handhabe, gegen die Überschwemmung durch Gelegenheits-Anzeigenmittler und auch sonst in Zeiten der Überfüllung des Berufs, die immer die Gefahr der gegenseitigen Unterbietung bis unter die Grenze des Auskömmlichen und damit die Gefahr der Zerstörung der Existenzgrundlage der Berufsangehörigen in sich tragen, eine Sperre über den Zugang zum Beruf der Anzeigenmittler zu verhängen. Dadurch kann den bereits zugelassenen Anzeigenmittlern jederzeit ein angemessenes Auskommen gesichert werden.

1907 ist aber insofern größer als der der Bestimmungen des Werberats, als diese Gesetze auch gegen andere Verunstaltungen als solche durch Wirtschaftswerbung gerichtet sind.

Der Sinn der 3. Bkm. Z. 15 wäre aufgehoben, wenn der Verleger, indem er Hand in Hand mit dem Werbungtreibenden ginge und die ungehinderte Ausübung von Anzeigenvermittlung für alle forderte, weil auch er vielleicht einem Bekannten oder Verwandten gelegentlich etwas zukommen lassen möchte, die Aufträge zugelassener Anzeigenmittler zurückweisen könnte. Ihm selbst würde das kaum Schaden bringen, denn der Werbungtreibende müßte dann direkt zu ihm kommen. Die zugelassenen Anzeigenmittler aber wären beschäftigungslos. Deshalb ordnet der Werberat in 3. Bkm. Z. 16 an, daß ein Verleger den Auftrag eines zugelassenen Anzeigenmittlers nur in ganz bestimmten Fällen zurückweisen darf. Damit ist ein gesetzlicher Kontrahierungszwang für den Verleger begründet.

Da die Anzeigenwerbung in so umfassendem Maße, wie sie jetzt betrieben wird, vom Standpunkt des Verlegers gesehen, ohne die Zwischenschaltung von Anzeigenmittlern gar nicht möglich wäre und letzten Endes durch die Tätigkeit der Anzeigenmittler die Verleger einen unmittelbaren, sicheren Gewinn (im Gegensatz zu dem ungewissen Gewinn der Werbungtreibenden) erzielen, ist es billig, daß die Vergütung für die Tätigkeit der Anzeigenmittler von ihnen getragen wird. 3. Bkm. Z. 17 bestimmt daher, daß der Anzeigenmittler vom Verleger eine bestimmte Vergütung erhält [10]. Mit dieser dritten Maßnahme ist der Kreis der wirtschaftlichen Sicherungen um den Beruf der Anzeigenmittler geschlossen. Für die Lesezirkelwerbungsmittler enthält die 20. Bkm. Z. 13 ff. ähnliche Bestimmungen.

Die 3. Bkm. Z. 17 soll die gerechte, d. h. die dem Gewinn entsprechende Lastenverteilung bewirken; in gewisser Weise allerdings nur, denn der Verleger wird bestrebt sein, diese Vergütung nach Möglichkeit auf den Werbungtreibenden abzuwälzen. Er ist aber in seiner Preisgestaltung nicht unbeschränkt. Obwohl er die Anzeigenpreisliste mit der Angabe der Grundpreise dem Werberat einzusenden hat (3. Bkm. Z. 3), kann ihm in diesem Falle zwar der Werberat nicht selbst in den Arm fallen, denn auf die Gestaltung des Grundpreises hat er keinen Einfluß [11]. Ein solcher ist jedoch auch gar nicht nötig. Denn insoweit wirkt sich wieder die Gesetzmäßigkeit freier wirtschaftlicher Vorgänge aus, der jeder Konkurrent im freien Wettbewerb dem andern gegenüber unterliegt. Der Verleger, der die Preise heraufsetzt, läuft Gefahr, Kunden zu verlieren. Die Gefahr des Kundenverlustes genügt als Gegengewicht für die Freiheit, ihm zumutbare und zugemutete Lasten weiterzuwälzen.

Die Bestimmung enthält aber auch eine Sicherung für den Verleger, für die wieder gerade der schwache Verleger dankbar sein wird. Es ist nämlich die Vergütung für die Anzeigenmittler nicht nur nach unten,

[10] Dem Anzeigenmittler ist es nicht untersagt, vom Werbungtreibenden ein besonderes Entgelt zu verlangen, ebensowenig wie das anderen Werbungsmittlern verboten ist. Er wird es jedoch nicht tun, da ihm die Kunden wegbleiben würden, um zu denen zu gehen, die ein besonderes Entgelt nicht berechnen.

[11] Ein Preissystem ist durch den Werberat nur insofern geschaffen, als es erst nach der freien Festsetzung des Grundpreises für ein Werbemittel ein festes Schema für Ermäßigungen, Aufschläge und Nachlässe einzuhalten gilt.

sondern auch nach oben begrenzt, so daß auch der weniger zahlkräftige Verlag, der wie jeder andere Verlag in gewissem Maße auf den Geschäftsverkehr mit den Anzeigenmittlern angewiesen ist, nicht hinter finanziell besser gestellten zurückzustehen braucht, weil er dem Anzeigenmittler eine geforderte außergewöhnlich hohe Vergütung nicht zu zahlen vermag.

In seiner Beziehung zum Anzeigenmittler ist der Verleger noch durch ein weiteres Mittel vom Werberat geschützt. Die in den zwei Anlagen zur 3. Bkm. ergangenen allgemeinen Geschäftsbedingungen sind durch die Z. 19 Bestandteil dieser Bekanntmachung. Sie bilden die Grundlage für den Geschäftsverkehr zwischen Verlegern und Anzeigenmittlern einerseits und den Werbungtreibenden andererseits. Sie sichern die grundsätzlich gleiche Behandlung aller Verträge. Neben dieser ihrer Hauptaufgabe erfüllen sie aber eine zweite, indem sie ebenso wie die Bestimmung Z. 17 3. Bkm. die Voraussetzung für den gerechten wirtschaftlichen Ausgleich zwischen Verlegern und Anzeigenmittlern sind. Denn durch sie ist dafür gesorgt, daß der Anzeigenmittler den Werbungtreibenden nicht größere Vergünstigungen bieten kann als der Verleger selbst [12]. Der Werberat hat nämlich für die seinen Grundsätzen entsprechenden allgemeinen Geschäftsbedingungen für den Geschäftsverkehr zwischen Werbungtreibenden und Verlegern (in Verbindung mit der ersten Anlage zur 3. Bkm. Z. 19) in der zweiten Anlage angeordnet, daß sie als „allgemeine Geschäftsbedingungen für Anzeigenmittler" sinngemäß für den Geschäftsverkehr zwischen dem Werbungtreibenden und dem Anzeigenmittler gelten.

Die gleiche Abgrenzung im Hinblick auf die gegenseitigen wirtschaftlichen Interessen hat der Werberat in gleichartigen Anordnungen [13] für das Verhältnis von Bogenanschlagmittlern, Anschlagunternehmern und Werbungtreibenden vorgenommen. Auch hier wurde die Grundlage für ein reibungsloses und auskömmliches Nebeneinander geschaffen.

Eine besondere Förderung wurde den Anschlagunternehmern durch 2. Bkm. Z. 10 a zuteil, nach der Papieranschlag außer an der Stätte der eigenen Leistung nur noch an den dafür eigens bestimmten Stellen zulässig ist. Dürfte die Bestimmung auch verschönernde Folgen beim Auftreten von Werbung in Ortschaften und Landschaften haben, so sind ihre Auswirkungen doch vornehmlich wirtschaftlicher Art, da die Werbungtreibenden gezwungen sind, die von Anschlagunternehmern bewirtschafteten Säulen oder Plakatstellen zu benutzen. So ist es praktisch zu einem Plakatmonopol gekommen, wie es früher von verschiedenen Gemeinden durch Verordnungen angestrebt worden war, vom Preußischen Oberverwaltungsgericht aber für unzulässig erklärt wurde [14].

Es ist damit eine andere Lage geschaffen als z. B. in dem Fall, in dem es einem Werbungtreibenden durch den Werberat praktisch unmöglich

---

[12] mit Ausnahme des um 2 Wochen längeren Zahlungsziels, das er seinen Kunden gewähren kann.

[13] 9. Bkm Z. 52—54 und 55 nebst den dazugehörigen 2 Anlagen.

[14] Vgl. das Preuß. Oberverwaltungsgericht in Reichsverwaltungsblatt und Preuß. Verwaltungsblatt 1931, S. 330 (333); vgl. auch KG Entsch. 10, 400. Die frühere Rechtsprechung s. bei Jellinek S. 440; s. auch Nachtrag S. 24.

gemacht wurde, eine andere Person als einen zugelassenen Anzeigenmittler einzuschalten (vgl. oben S. 20). Die Einführung des Genehmigungszwangs für Anzeigenmittler ist nicht gleichbedeutend mit der Schaffung einer Monopolstellung für sie, denn der Werberat kann jederzeit neue Anzeigenmittler zulassen.

Anders ist die Lage auch insofern, als sich hier das Verbot von Anschlag außerhalb der Anschlagstellen an die Allgemeinheit richtet, d. h. an die Eigenwerber (Werbungtreibenden), während es dort an die Fremdwerber (Werbungsmittler) gerichtet ist.

Für die Gruppe der Werbeberater hat der Werberat ebenfalls einen Schutz errichtet, aber nicht in dem gleichen Umfang. Auch hier hat er gegenseitiges, rücksichtsloses und kurzsichtig existenzvernichtendes Unterbieten unmöglich gemacht, um damit die Gefährdung der wirtschaftlichen Stellung zu verhindern und so den Beruf stark und zugleich sauber zu erhalten. Er hat in der 4. Bkm. Z. 1 a bestimmt, daß der Werbeberater dem Auftraggeber ein angemessenes Entgelt für die Beratung zu berechnen hat. Diese Bestimmung verbürgt allerdings nicht, wie bei den Anzeigen- oder Bogenanschlagmittlern, eine Vergütung innerhalb eines bestimmten Rahmens, und sie kommt schon gar nicht in der Wirksamkeit den (auch hier möglichen) Mitteln der Zulassungssperre und des Kontrahierungszwangs gleich, sie beweist aber in gleichem Maße wie die andern Bestimmungen, daß der Werberat nicht allein einen Stoff regeln will, sondern daß ihm am Wohl und Wehe des Menschen gelegen ist, mit dem er durch die Verknüpfung über den Stoff in Berührung kommt. Es kommt auch in ihr die Verbundenheit von Menschen zum Ausdruck, die erkennen läßt, daß der Werberat mehr als eine bloße Verwaltungsstelle ist; Herstellung der Verbundenheit soll letzten Endes Ziel jeder Verwaltung innerhalb ihrer Zuständigkeit sein; in so unmittelbarer Weise wird dieses Ziel jedoch nur von einer berufsständischen Verwaltung erreicht werden.

In demselben Umfange wie für die Werbeberater ist für alle Werbungsmittler und Werber gesorgt, sofern sie Werbeberatung ausüben. Sie haben gemäß 4. Bkm. Z. 2 die Rechte und Pflichten eines Werbeberaters.

Zu den Bestimmungen der Bekanntmachungen mit berufsständischer Zielsetzung gehört schließlich noch 2. Bkm. Z. 14, durch die auf Zuverlässigkeit in der Erfüllung der Werberatsbestimmungen und auf gründliche fachliche Ausbildung hingewirkt werden soll [15].

d) Bestimmungen organisatorischer Art

Die Bekanntmachungen enthalten nun noch eine dritte Gruppe von Bestimmungen, die verfahrenstechnischer Art sind. Sie ergehen zur Erfüllung jeder der drei Aufgabenkreise des Werberats. Es ist ohne Bedeutung, welchem Tätigkeitsbereich man sie zurechnet.

[15] Beachte die Anordnung über die Errichtung einer höheren Reichswerbeschule (WW 1936 S. 35). Die Errichtung dieser Schule erfolgte auf Grund des § 13 der Satzung der Reichsfachschaft Deutscher Werbefachleute mit Zustimmung des Präsidenten des Werberates am 4. 5. 1936 in Berlin. Sie führt Lehrgänge im Reich durch.

Es sind das die Bestimmungen über die Genehmigung und Zulassung im Anschluß an WG § 3 und 2. DVO §§ 4 und 7. Sie handeln von der Vorprüfung und der Erteilung der Genehmigung in den verschiedenen Formen und von der Zulassung und ihrer Versagung.
Hierher gehören ferner die Bestimmungen über die Werbeabgabe gemäß WG § 3, I und 2. DVO § 8 und gemäß 3. und 4. DVO und endlich Bestimmungen, deren Überschriften „Grundsätze für die Erteilung usw." und „Verfahren bei Einzelgenehmigungen und -zulassungen" bereits erkennen lassen, daß sie für den Gebrauch des Werberats im Sinne von Verwaltungsanweisungen bestimmt sind.

2. Die Form der Bekanntmachungen

An der inhaltlichen Gestaltung der Bekanntmachungen können sämtliche ordentlichen Organe des Werberats beteiligt sein, also Präsident, Geschäftsführer, Verwaltungsrat und Fachausschüsse (vgl. die Satzung des Werberats). Über das Zustandekommen der Form nach gilt folgendes.
Über die Art des formellen Zustandekommens der Bekanntmachungen sind besondere Bestimmungen nicht vorhanden. Die Bekanntmachungen sind vom Präsidenten des Werberats unterzeichnet. Man kann daher annehmen, daß der Erlaß der Bekanntmachungen unter den Begriff des „Entscheidungtreffens" fällt, eine Tätigkeit, die nach Satzung § 3, I dem Präsidenten des Werberats zusteht. Die Bezeichnung „Entscheidung" paßt besonders, wenn die Bekanntmachung von der Erteilung von Genehmigungen oder Zulassungen oder deren Versagung in dieser oder jener Form, d. h. allgemein oder insgesamt handelt[16]; der Begriff des „Entscheidungtreffens" muß aber auch die übrigen Bestimmungen umfassen.
Der Präsident wird daher die Ausfertigung auch den Geschäftsführern übertragen können (Satzung § 3, I, 2). Die Unterzeichnung ist notwendig; das Fehlen der Unterzeichnung würde die Maßnahme nicht als solche unterscheidend kenntlich machen von einem bloßen Entwurf.
Dem Propagandaministerium als Aufsichtsbehörde und den übrigen interessierten Ministern ist im Wege über den Verwaltungsrat zwar die sachliche Mitwirkung am Zustandekommen von Bekanntmachungen gesichert (Satzung § 4, I), ein Mitwirkungsrecht in formeller Hinsicht, etwa die Genehmigung, Bestätigung, Prüfung mit Einspruchsmöglichkeit oder ähnliches steht weder dem Propagandaministerium noch anderen Stellen zu.
Da die Bekanntmachungen aber von den Wirtschaftswerbenden ein Tun oder Unterlassen fordern — wobei es zunächst gleichgültig ist, in welcher Form sie es fordern, ob als Rechts- oder als Verwaltungsmaßnahme —, ist es notwendig, daß sie wie jedes obrigkeitliche Verlangen, um allgemeinverbindlich zu werden, den Wirtschaftswerbenden in einer bestimmten Form bekanntgegeben werden. Demgemäß schreibt 2. DVO § 10 vor, daß der Werberat seine Bekanntmachungen im Deutschen Reichsanzeiger veröffentlicht. Das hat der Werberat getan und daneben

[16] Vgl. außer der 2. Bkm z. B. die 6. Bkm Z. 2.

noch sein eigenes Organ „Wirtschaftswerbung" zur Verkündung benutzt. Auch die Verkündung durch Anschlag und ähnliches steht ihm zusatzweise offen, ist aber allein nicht ausreichend. Soweit der Werberat nichts besonderes bestimmt, treten die Bekanntmachungen mit dem Zeitpunkt der Veröffentlichung in Kraft.

3. Die Rechtsnatur der Bekanntmachungen

Es fragt sich nun: in welcher Weise erlangen die Bekanntmachungen Bedeutung? Sind sie von der Allgemeinheit zu beachten? Wirken sie unmittelbar oder mittelbar? Sind sie mit Sanktionen ausgerüstet? Oder haben sie nur den Charakter eines Wunsches?
Die Bezeichnung „Bekanntmachungen" kann bei der Bestimmung nicht ausschlaggebend sein und bietet keinen Anhaltspunkt. Bezeichnungen konnten stets unverbindlich wechseln.
Gesetzgeber ist gemäß Art. 68, II der WV der Reichstag. Auf Grund des Art. I des Ermächtigungsgesetzes vom 24. 3. 1933 ist eine Umlagerung des Gesetzgebungsrechtes insofern erfolgt, als der Schwerpunkt der Gesetzgebung jetzt bei der Reichsregierung liegt. Eine sachlich begrenzte Übertragung des Gesetzgebungsrechts an den Werberat ist nicht vorgenommen worden. In der Übertragung der Ausübung der Aufsicht über die Wirtschaftswerbung für das Reich liegt eine derartige Übertragung nicht. Das Gesetzgebungsrecht ist nicht zur Ausübung der Aufsicht notwendig. Der Werberat ist also nicht Gesetzgeber in formellem Sinne. Die Abzweigung eines Gesetzgebungsrechts für das Gebiet der Wirtschaftswerbung zu Gunsten des Werberats hätte völlig den Grundsätzen der straffen Vereinigung der Gesetzgebung in der Hand der Staatsführung, d. h. dem autoritären Charakter des Staates widersprochen. Die Bekanntmachungen sind also keine Gesetze.
In WG § 6 wird der Propagandaminister ermächtigt, selbst im Einvernehmen mit den für die Wirtschaftspolitik zuständigen Reichsministern Bestimmungen zur Durchführung des Gesetzes zu erlassen; dieses Recht einer anderen Stelle zu delegieren, ist ihm nicht zugestanden worden. Eine Weiterübertragung wäre möglich gewesen, ebenso wie die Durchführungsverordnungen als Fortbildung des Rechtssetzungswillens des Gesetzgebers selbst auch als zulässig erscheinen. Dem Erfordernis zentraler Staatsführung widerspricht es nicht, da der Gesetzgeber es vollkommen in der Hand hat, Inhalt und Umfang des Rechtssetzungsrechts anderer Stellen zu bestimmen. Wenn in der 2. DVO des Propagandaministers zum WG § 4, III, 1 gesagt ist: Der Werberat gibt Richtlinien usw. bekannt, oder in § 5, I: Der Werberat hat Maßnahmen zu ergreifen, so genügt diese Ausdrucksweise nicht, um die Weiterübertragung des Rechtsverordnungsrechts anzunehmen. Aus der Regelung durch das Propagandaministerium ist nicht zu entnehmen, daß der Begriff der Aufsicht das Recht umfaßt, verbindliche Normen zu setzen. Die Bekanntmachungen können daher nicht als einzelne verbindliche Rechtssätze gegenüber den von ihnen Betroffenen angesehen werden [17].

[17] So auch v. Braunmühl, S. VII: Die Bekanntmachungen könnten nicht ohne weiteres mit Gesetzen und behördlichen Verordnungen gleichgesetzt werden.

Der Staat kann juristischen Personen des öffentlichen Rechts, in denen ein Zusammenschluß von Personen zu einer Selbstverwaltungskörperschaft stattfindet, neben dem einfachen Selbstverwaltungsrecht vermittels besonderer Belehnung ein Selbstgesetzgebungsrecht in der Regel für ein sachlich begrenztes Gebiet geben. Der Selbstverwaltungskörper kann dann innerhalb seines Wirkungskreises für seine Angehörigen seine Angelegenheiten durch eigene Rechtsnormen regeln. Nun ist zwar der Werberat zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts durch WG § 1, I, 2 gemacht worden. Ein körperschaftlicher Zusammenschluß der Wirtschaftswerbenden hat auch in gewissem Umfang stattgefunden und kommt in der Berufung von Mitgliedern in die Fachausschüsse zum Ausdruck. Der Zusammenschluß ist aber zu locker, als daß er die Grundlage für ein Selbstgesetzgebungsrecht abgeben könnte. Deshalb ist die Auffassung Reimers abzulehnen, der von einem Selbstgesetzgebungsrecht des Werberats spricht[18]. Abgesehen davon fehlt es zur Annahme eines solchen Rechts an der eindeutig erklärten Ermächtigung durch den Gesetzgeber[19].

Die Bestimmungen in den Bekanntmachungen, die Genehmigungserteilungen oder -versagungen aussprechen, kennzeichnen sich von selbst als Verwaltungshandlungen. Ihre nähere Begriffsbestimmung wird im folgenden durchgeführt.

Als Verwaltungshandlungen erscheinen auch die Bestimmungen der Bekanntmachungen, soweit sie für den inneren Geschäftsgang des Werberats bestimmt sind.

Der übrige, aber bei weitem größere Teil der Bestimmungen in den Bekanntmachungen des Werberats, und zwar der für die Gestaltung und Durchführung von Wirtschaftswerbung bedeutsame Teil, stellt Äußerungen des Werberats über die Ausführung von Wirtschaftswerbung dar, die im Zusammenhang mit der Genehmigung bzw. Zulassung zu verstehen sind. Man kann diesen Teil der Bekanntmachungen zunächst schlechthin als Bedingungen im tatsächlichen Sinne bezeichnen, ohne eine rechtliche Begriffsbestimmung vorzunehmen. Diese Bedingungen der Genehmigung erhalten ihre Bedeutung dadurch, daß der Werberat die Genehmigung entziehen kann, wenn die Bedingungen nicht erfüllt werden. Verschiedene Bekanntmachungen bezeichnen selbst in ihren Präambeln (vgl. die 3., 4., 6. und andere Bekanntmachungen) ihren Inhalt als Bedingungen für die Genehmigung zur Wirtschaftswerbung. Sie stellen daher nicht selbständige Anordnungen des Werberats dar, sondern ordnen sich der Genehmigungstätigkeit des Werberats unter.

Das rein verwaltungsmäßige Vorgehen bietet dem Werberat den Vorzug, daß er schneller und anpassungsfähiger einer jeden Unstatthaftig-

---

„Das zu betonen ist wichtig wegen der sich daran knüpfenden Rechtsfolgen, besonders der Unanwendbarkeit der Werberatsbestimmungen durch die Gerichte." Ferner Weber, S. 32 ff. und Troeger, S. 129.

[18] Reimer, S. 938.

[19] Der von Reimer verwendete Ausdruck „Autonomie" für Selbstgesetzgebungsrecht wird in Fragen der Selbstverwaltung besser vermieden. Autonomie besteht nur auf völkerrechtlicher Grundlage. Hier handelt es sich aber um staatliche Ermächtigung.

keit im Werbewesen folgen kann. Die einzelne Maßnahme braucht nicht in gleichem Maße überlegt und durchdacht zu sein wie eine für die Dauer bestimmte rechtssatzmäßige Regelung. Sie ist für den einzelnen Fall bestimmt und kann, wenn sie sich nicht bewährt, jederzeit aufgehoben und durch eine neue ersetzt werden.

Wie die Bekanntmachungen selbst sind auch die den Bekanntmachungen eingefügten oder beigegebenen „Allgemeinen Geschäftsbedingungen" z. B. für das Anzeigen- oder Bogenanschlagwesen in den Anlagen zur 3. und 9. Bkm. zu beurteilen. Auch ihre Einhaltung ist Bedingung für die Erteilung und Belassung der Genehmigung zur Wirtschaftswerbung [20] [21] [22].

[20] So auch Braunmühl-Zweck, S. 183 und Weber, S. 41.

[21] Die Gleichstellung der Bekanntmachungen mit Verwaltungsverordnungen (Verwaltungsanweisungen) (siehe von Braunmühl, AWR 1935, S. 6 (7)) dürfte unzulässig sein, da auch heute noch zwar nicht zwingend notwendig, so doch einer Übung entsprechend die Verwaltungsverordnungen für die Regelung von Verwaltungsinterna vorbehalten sind. Siehe Köttgen, Dt. Verwaltung, S. 46. Nach Koellreutter, in „Die Verwaltungs-Akademie" Bd. I Gruppe 2 Beitrag 16, ist Voraussetzung für die Anwendung von Verwaltungsverordnungen auch heute das Vorhandensein eines besonderen Gewaltverhältnisses, das hier nicht gegeben ist.

[22] Die Bekanntmachungen des Werberats sind auch nicht den Tarifordnungen des Treuhänders der Arbeit vergleichbar. Es gibt Teile, die den Anschein der Gleichheit der rechtlichen Struktur erwecken könnten.

Die Verträge, die zwischen einem Vertreter einer Werbegruppe und dem Vertreter einer anderen geschlossen werden, sind in der Mehrzahl der Fälle Werkverträge i. S. der §§ 631 ff. BGB. Der Kaufmann (Werbungtreibender), der bei einem Verleger (Werber) oder einer Annoncenexpedition (Werbungsmittler) eine Anzeige (zu Geschäftszwecken) aufgibt, schließt ebenso einen Werkvertrag wie die Annoncenexpedition, die für einen Dritten einen Vertrag mit einem Verleger abschließt. Alle diese Verträge werden beeinflußt durch den Inhalt der Bedingungen des Werberats, und zwar nicht nur hinsichtlich der Art und Form der Werbung, sondern auch durch Bedingungen hinsichtlich des Entgelts. So regelt 3. Bkm Z. 7 ff. und 9. Bkm. Z. 42 die Gewährung von Nachlässen, Z. 13 der 1. Anlage zur 3. Bkm oder Z. 12 der 1. Anlage zur 9. Bkm die Höhe der Zinsen bei Zahlungsverzug oder Stundung und 9. Bkm Z. 32 die Höhe der Abgabensätze bei Pachtverträgen. Die Verträge müssen den Bedingungen entsprechen, wenn die Werbung nicht zu genehmigungswidriger Werbung werden soll und der Wirtschaftswerbende sich nicht der Entziehung der Genehmigung aussetzen will. Infolge der Beziehung der Bedingungen zum Inhalte von Verträgen über Wirtschaftswerbung liegt es nahe, einen vergleichenden Blick auf die Tarifordnungen und Richtlinien des Treuhänders der Arbeit und deren Einwirkung auf die Arbeitsverträge zu werfen.

Die Tarifordnungen sind Rechtsverordnungen, die der Treuhänder der Arbeit kraft seiner Ermächtigung zur Rechtsetzung (AOG § 19 I Z. 6 i. Verb. m. § 32 II 2) schaffen kann; sie enthalten zwingendes ergänzendes Reichsrecht, das der Richter beachten muß, es liegt also keine Verwaltungshandlung vor. Die Grundlage der privatrechtlichen Beziehungen zwischen Unternehmer und Beschäftigten bleibt allerdings auch hier der Arbeitsvertrag, eine Tatsache, die ihre Folgen besonders bei Nichtigkeit des Arbeitsvertrages äußert. Die Tarifordnungen ersetzen also nicht in diesem Sinne den Arbeitsvertrag. Sie können aber, wenn ihr Inhalt ein derartiger ist, tarifordnungswidrige Abmachungen unwirksam werden lassen, und soweit es sich um positive Anordnungen über die Arbeitsbedingungen handelt, treten sie zwingend und in unmittelbarer Einwirkung sogar an die Stelle der tarifwidrigen Abmachungen (Unabdingbarkeit).

II. Die Genehmigung

Auf Grund des WG § 3 sind alle, die Wirtschaftswerbung ausführen, in Abhängigkeit zum Werberat gebracht, da sie seiner Genehmigung zur Wirtschaftswerbung bedürfen. Er kann damit auf jeden einzelnen mit Wirtschaftswerbung Beschäftigten oder auf Gruppen einen Einfluß in dem gewünschten Sinne ausüben. Denn Ungehorsam würde die Entziehung der Genehmigung zur Folge haben. Ohne Genehmigung aber darf Wirtschaftswerbung nicht ausgeführt werden. Das Fehlen der Genehmigung würde daher bei der Wichtigkeit der Wirtschaftswerbung für jedes einzelne Unternehmen, unzweifelhaft aber bei den Werbefachunternehmen, den wirtschaftlichen Untergang bedeuten.
Neben der Genehmigung bedürfen die Werbungsmittler einer Zulassung (2. DVO § 7, I). Die Zulassung ist nichts anderes als eine zweite Genehmigung, die gegenüber den Werbungsmittlern eine besondere Beobachtung möglich macht und als zweites Filter beim Zugang zu diesem Beruf wirkt. Damit der Werbungsmittler seinen Beruf ausüben kann, muß er also im Besitz sowohl der Genehmigung als auch der Zulassung sein. Eine Verkopplung der Genehmigung und Zulassung besteht jedoch nicht. Es kann daher vorkommen, daß einem Werbungsmittler z. B. wegen besonderer Ungeeignetheit zur Werbungsvermittlung die Zulassung entzogen wird, während ihm der Werberat die Genehmigung für andere Arten der werbefachlichen Betätigung oder für die eigene Wirtschaftswerbung beläßt.

1. Die Erteilung der Genehmigung

Die Durchführung der Genehmigungstätigkeit setzt voraus, daß der Werberat imstande ist, sich die Unterlagen für seine Entscheidungen zu verschaffen. Die Übertragung des Entscheidungsrechts über Erteilung oder Nichterteilung der Genehmigung muß daher das Recht auf Auskunftserteilung durch die Wirtschaftswerbenden in sich schließen. In den

---

Hier zeigt sich der Unterschied gegenüber den Bedingunger des Werberats also sehr klar, die bei Nichtbeachtung weder den Werkvertrag noch Teile desselben nichtig werden lassen, noch gar an die Stelle werberatswidriger Abmachungen treten.

Deshalb liegt es vielleicht näher, die Richtlinien des Treuhänders der Arbeit für (Betriebsordnungen und) Einzelarbeitsverträge (AOG § 32 I) mit den Werberatsbedingungen, die teilweise auch die Bezeichnung „Richtlinien" führen (s. 2. Bkm. Z. 6), zu vergleichen. Sie sind kein objektives Recht, hinter ihnen steht keine andere Sanktion als die Autorität des staatlichen Treuhänders (so Hueck usw. Komm., besonders S. 297 ff., deren Ansicht auch den übrigen Ausführungen über das AOG zugrunde gelegt ist). Die Richtlinien, die der Treuhänder in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde erläßt, deren Erlaß also gleich den Werberatsbedingungen Verwaltungshandlungen sind, werden lediglich vom Staat empfohlen; der Treuhänder der Arbeit kann ihre Befolgung nicht erzwingen, sondern allenfalls auf dem Umwege über die soziale Ehrengerichtsbarkeit den Betriebsführer verfolgen, der hartnäckig solchen Anordnungen zuwiderhandelt (AOG § 36). Das zeigt, daß ihr Einfluß hinter den der Werberatsbedingungen zurückbleibt, deren Durchsetzung durch das Mittel der Genehmigungsentziehung direkt gesichert ist. (Vgl. dagegen wieder § 22 AOG, gegebenenfalls sogar strafrechtl. Schutz der Tarifordnungen).

Werbebestimmungen ist dieses Recht nicht zum Ausdruck gebracht worden, in Bestätigung desselben hat aber die Reichsregierung den Werberat als auskunftsberechtigte Stelle im Sinne des § 1 der Verordnung über Auskunftspflicht vom 13. Juli 1923 (RGBl. I S. 723) bestimmt[23].

Wer „Wirtschaftswerbung ausführt" und somit einer Genehmigung bedarf, war im einzelnen durch 2. Bkm. Z. 1 gesagt: Es sind die Werbungtreibenden, die Betriebs-, Gebrauchs- und Verkehrswerber, die Werber, die Werbungsmittler und — ihnen gleichgestellt — auch die Flächengesteller, und zwar ist es gleichgültig, ob es sich um natürliche oder juristische Personen handelt. Die 2. Bkm. Z. 11 spricht von Personen und Gesellschaften, d. h. also auch von Gesellschaften, die juristische Personen sind. Desgleichen erwähnt die 2. DVO § 7, II Personen und Gesellschaften. Hier wird die Genehmigung der Gesellschaft als solcher erteilt. Wenn die Genehmigung einer Gesellschaft erteilt wird, die nicht juristische Person ist, so erhalten sie die Gesellschafter zur gesamten Hand. Gesellschaften gleich welcher Art haben nach 2. Bkm. Z. 14 darzutun, daß ihre für die Ausführung der Wirtschaftswerbung verantwortlichen Personen den Anforderungen des Werberats genügen, und es kann ihnen zur Bedingung gemacht werden, daß kein Wechsel dieser Personen stattfinden darf.

Die Angestellten einer Wirtschaftswerbung ausführenden natürlichen oder juristischen Person unterliegen insoweit der Genehmigungspflicht, als sie eigenschöpferisch andere bei der Werbung beraten oder für andere die Werbung gestalten, also soweit sie in die Gruppe der Betriebs-, Gebrauchs- und Verkehrswerber gehören. 3. Bkm. Z. 27 erwähnt den Anzeigenleiter neben dem Verleger; er haftet wie dieser für die Einhaltung der Bestimmungen des Werberats. Er ist damit auch der Aufsicht des Werberats unterworfen, ohne daß aber seine Tätigkeit eine Genehmigung zur Voraussetzung hätte.

Der Werberat kennt verschiedene Arten von Genehmigungen.

Er kann die Genehmigung allgemein erteilen, wie es z. B. nach 2. Bkm. Z. 7 für Eigenwerbung oder Werbeberatung vorgesehen ist. D. h. alle Angehörigen dieser Werbegruppen befinden sich nach Erteilung der allgemeinen Genehmigung in deren Besitz, ohne daß sie einen Antrag hätten stellen müssen.

Dasselbe gilt von der Erteilung der Genehmigung insgesamt, wie sie durch 2. Bkm. Z. 8, I und durch die 10. Bkm. für Werber vorgesehen ist. Auch sie setzt nicht einen Antrag voraus. Der andere Ausdruck „Gesamtgenehmigung" ist im Gegensatz zur allgemeinen Genehmigung gewählt worden, um zu erreichen, daß die Beteiligten sogleich mit dem Ausdruck die Vorstellung einer anderen Gruppenzugehörigkeit verbinden, woraus sich wiederum unterschiedliche Rechtsfolgen für die Einzelnen ergeben, z. B. hinsichtlich der von Werbern gemäß 2. Bkm. Z. 8, II zu entrichtenden Abgabe[24].

Die Tätigkeit später hinzukommender Werbungausführender, die diesen Genehmigungsarten, sei es der allgemeinen, sei es der Gesamtge-

[23] Vgl. WW 1934, S. 132.

[24] Vgl. Braunmühl-Zweck, S. 118.

nehmigung, unterliegen, ist gleichfalls genehmigt, ohne daß sie eine Einzelgenehmigung für sich beantragen.
Der Werberat kennt aber auch die Einzelgenehmigung [25]. Und zwar hat der einzelne Werber z. B. nach 9. Bkm. Z. 66, I und II die Genehmigung für sich besonders zu beantragen, wenn er Wirtschaftswerbung durch Daueranschlag vornehmen will. Ebenso muß derjenige, der gewerbsmäßig als selbständiger Unternehmer Wirtschaftswerbung für andere durch Austragen von Werbeschriften durchführt, eine Einzelgenehmigung haben (18. Bkm. Z. 1, I). Unter den Begriff der Einzelgenehmigung fällt aber auch die Genehmigung „für den einzelnen Fall". Z. B. hat nach 2. Bkm. Z. 9 a ein Werber eine Genehmigung einzuholen, der Werbung durch Anzeigen in einer laufend erscheinenden Druckschrift vornehmen will; „für den einzelnen Fall" heißt hier für die Werbung z. B. in einer bestimmten Zeitschrift.
Der Werberat hat sich in 2. Bkm. Z. 11 ferner die Bestätigung von Genehmigungen für solche Personen und Gesellschaften vorbehalten, die eine allgemeine oder Gesamtgenehmigung erhalten haben.
Die Erteilung der Genehmigung kann entweder durch Bekanntmachungen oder durch Bescheide erfolgen. Die Bekanntmachungen richten sich an eine unbestimmte Personenmehrheit und kommen daher für die allgemeinen oder Gesamtgenehmigungen in Betracht. Wann der Werberat die eine oder die andere Art wählt, steht in seinem Belieben.
Eine Besonderheit ergibt sich für die Zulassung aus der 2. DVO § 7, wonach der Werberat die Zulassung und deren Entziehung in jedem einzelnen Fall, also nicht nur in den Fällen der allgemeinen Erteilung, bekanntzugeben hat, was gemäß 2. DVO § 10 im Deutschen Reichsanzeiger erfolgen muß.
Aus der Überschrift, die der Werberat dem Abschnitt V der 2. Bkm. gegeben hat, nämlich „Grundsätze für die Erteilung . . ." ist ersichtlich, daß der Werberat sich diese im folgenden behandelten Bestimmungen selbst als Richtlinien zur Erzielung gleichmäßiger Behandlung bei der Erledigung von Genehmigungssachen gesetzt hat.
An den Grundsatz des Verwaltungsrechts, allen von einer obrigkeitlichen Tätigkeit Erfaßten gleichmäßige Behandlung zuteil werden zu lassen, ist auch der Werberat als ein vom Staat eingesetzter Verwaltungsapparat gebunden. Der Werberat könnte aber den Grundsatz gleichmäßiger Erteilung der Genehmigung durchbrechen, d. h. er brauchte die Genehmigung nicht zu erteilen, obwohl die sonst genügenden Voraussetzungen gegeben sind, wenn eine starke Überfüllung des Werbeberufs und die damit verbundene Minderung des Verdienstes die Güte der Werbeleistung und die Sauberkeit der Geschäftsmethoden gefährden würde.
Die Grundsätze der 2. Bkm. enthalten nur Voraussetzungen für die Erteilung von Einzelgenehmigungen (vgl. insbesondere 2. Bkm. Z. 9). Für die anderen Genehmigungsarten, die allgemeine und die Gesamtgenehmigung, bestehen derartige oder ähnliche Voraussetzungen nicht. Inwieweit aber diese Grundsätze auch für alle anderen Genehmigungsarten Bedeutung haben, soll unten S. 38 dargetan werden. Die Grundsätze

[25] Über das Verfahren siehe einige Bestimmungen in 2. Bkm Z. 18 ff.

für Einzelgenehmigungen müssen aber auch Geltung haben für die Bestätigungen von allgemeinen oder Gesamtgenehmigungen, da der Werberat dann ebenfalls die Entscheidung von Einzelfällen vor sich hat. Sie können also auch schon auf diesem Umwege für alle Werbegruppen und Werbearten, d. h. sogar für die Eigenwerber Bedeutung erlangen.
In 2. Bkm. Z. 14 ist mit der Überschrift „Persönliche Voraussetzungen" bereits auf eine gewisse Gliederung der Grundsätze hingewiesen, die auch tatsächlich vorhanden ist. Denn daneben enthalten die Ziffern 15 und 17 sachliche und Ziffer 16 formelle Voraussetzungen.
Die persönlichen Voraussetzungen sind einerseits das Erfordernis des Nachweises der fachlichen Befähigung und anderseits die Gewährleistung der Zuverlässigkeit, daß die Richtlinien des Werberats über die Ausführung und Gestaltung der Wirtschaftswerbung beachtet werden.
„Gesellschaften und Rechtspersonen haben darzutun, daß die Voraussetzungen bei den natürlichen Personen vorliegen, die für ihre Geschäftsführung verantwortlich sind" (2. Bkm. Z. 14, Satz 3), zu denen man auch die verantwortlichen Redakteure und Anzeigenleiter rechnen muß. In Bezug auf die Angestellten ist den Geschäftsherrn nur eine sorgfältige Auswahl und die Überwachung ihrer Tätigkeit zuzumuten.
An den Nachweis der fachlichen Befähigung können strenge Anforderungen noch nicht gestellt werden. Eine Ausbildungszeit, wie sie etwa der Schriftleiter nach § 5 Z. 6 in Verbindung mit § 7 des Schriftleitergesetzes vom 4. 10. 1933 [26] bei Führung des Nachweises der fachlichen Befähigung aufweisen muß, kann von den Eigenwerbern [27] überhaupt nicht und von Werbefachleuten z. B. Werbern nur in bescheidenem Umfang oder auch gar nicht verlangt werden. Das gilt jedenfalls so lange, bis sich nicht durch eine stärkere Geschlossenheit des Werbestandes bestimmte Ausbildungsregeln herausgebildet haben oder in bewußter Erkennung einer standesmäßigen Verantwortung für die Ausbildung des Nachwuchses festgesetzt worden sind [28].
Zur Auslegung des Begriffs der Zuverlässigkeit kann Rechtsprechung und Schrifttum insbes. zu § 2 des Gaststättengesetzes oder zu §§ 34 ff. GewO. über den Begriff der „Unzuverlässigkeit" Anhaltspunkte liefern. Der positive Nachweis der Zuverlässigkeit kann auch hier nicht vom Antragsteller verlangt werden.
Zwei Fälle von Unzuverlässigkeit bringt als Beispiele mit einer Besonderheit Z. 14 der 2. Bkm. in Satz 2, nämlich den groben Verstoß gegen die Standesehre und die rechtskräftige Verurteilung wegen ehrenrühriger Handlungen.
Allgemeine Grundsätze über den Begriff der Standesehre haben sich im Zusammenhang mit den Ehrengerichtsverfahren der Rechtsanwälte und Ärzte und neuerdings in vielen anderen Berufszweigen herausgebildet. Der Begriff wandelt sich mit den wandelnden Auffassungen der Zeit.

[26] Vgl. auch für Beamte § 2, I des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933.
[27] Der Fall wird praktisch, wenn die allgemein erteilte Genehmigung eines Eigenwerbers zum Zwecke der Bestätigung nachgeprüft wird; vgl. oben S. 30.
[28] Vgl. § 2, 1b der Satzung der Reichsfachschaft Deutscher Werbefachleute für die engere Gemeinschaft der Betriebs-, Gebrauchs- und Verkehrswerber.

Culemann[29] warnt mit Recht davor, „die heutige Ehrauffassung der verschiedenen Berufsstände als Maßstab für die Vergangenheit zu wählen, weil dann oft kaum jemand die Genehmigung erhalten könnte."
Eine Verurteilung wegen ehrenrühriger Handlungen setzt nicht immer eine Bestrafung mit einer entehrenden Strafe im strafrechtlichen Sinne, etwa mit der Todesstrafe, Zuchthausstrafe oder einer Strafe, bei der gleichzeitig die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, voraus. Z. B. kann die Bestrafung wegen Beleidigung oder übler Nachrede (§§ 185, 186 StGB) eine Bestrafung wegen ehrenrühriger Handlungen sein.
Als Unzuverlässigkeit kann es gewertet werden, wenn die fällige Werbeabgabe nicht in ordnungsmäßiger Höhe abgeführt wird. Bei später zu entscheidenden Gesuchen um Genehmigung von Wirtschaftswerbung des säumigen oder unehrlichen Zahlers kann die Entscheidung dadurch beeinflußt werden.
Eine Unzuverlässigkeit liegt ferner vor, wenn der Geschäftsherr bei der Auswahl seines Personals, durch das er Werbung ausführen läßt, oberflächlich vorgeangen ist oder die Überwachung, soweit sie ihm als Geschäftsherrn obliegt und zuzumuten ist, nicht sorgfältig und hinreichend ausübt.
Ein Gesuch kann schließlich wegen Unzuverlässigkeit abgewiesen werden, wenn der Gesuchsteller bisher Werbung ohne Genehmigung oder entgegen einem ausdrücklichen Verbot des Werberats ausgeführt hat.
Sachliche Voraussetzung nach 2. Bkm. Z. 15 ist „die Gewähr dafür, daß die von dem Werberat auferlegten Bedingungen erfüllt werden und die Werbeabgabe ordnungsmäßig bezahlt wird." Mit dieser Formulierung kann nur gemeint sein, daß bei dem vorliegenden, zu genehmigenden Fall die bestehenden allgemeinen Richtlinien oder besonderen Bestimmungen für die einzelne Werbegruppe oder Werbeart, die jedem Wirtschaftswerbenden bekannt sein müssen, eingehalten werden, und daß die bei dieser Gelegenheit zu entrichtende Abgabe ordnungsmäßig bezahlt ist. Das gilt auch für den Fall, daß es sich um die Erteilung der Bestätigung einer Genehmigung handelt. Es soll gesagt werden, daß Anträge abzuweisen sind, bei denen das Verhalten des Antragstellers so ist, daß es den Bedingungen widersprechen würde, wenn der Gesuchsteller es nach der Genehmigungserteilung beibehält.
Eine weitere sachliche Voraussetzung enthält 2. Bkm. Z. 17 zur Vermeidung von Überschneidungen von Messen und Ausstellungen.
Zur formellen Voraussetzung macht 2. Bkm. Z. 16 die Innehaltung der Fristen. Man kann hierher auch die in Z. 21 zur Pflicht gemachte Benutzung von Vordrucken rechnen.
Besondere Grundsätze für den inneren Dienstbetrieb, die die Gleichmäßigkeit der Behandlung bei Genehmigungsversagung oder Genehmigungsentziehung sichern sollen, sind nicht ergangen. Sie sind nicht notwendig, da die Grundsätze für die Erteilung von Genehmigungen sinngemäß für die Genehmigungsentziehung zu gelten haben.

[29] Kommentar, S. 22.

2. Die Bedingungen in Verbindung mit der Genehmigung

Mit der Genehmigung können die verschiedensten Bedingungen verknüpft werden.
In WG § 3, I, 1 ist dem Werberat die Ermächtigung gegeben, die Erteilung der Genehmigung von der Erhebung einer Abgabe abhängig zu machen. Die Entrichtung der Abgabe ist somit als Bedingung für die Erteilung der Genehmigung gekennzeichnet. Er kann aber darüber hinaus weitere Bedingungen an die Genehmigung knüpfen (WG § 3, I, 2). In der 2. DVO § 4, III, 2 ist zu dieser Ermächtigung durch den Propagandaminister ausgeführt, wie das Genehmigungsverfahren vor sich zu gehen hat. Hiernach „setzt" der Werberat „die Grundsätze fest", „nach denen er die Wirtschaftswerbung unbeschadet der im einzelnen Fall aufzuerlegenden Bedingungen genehmigen will". Die festzusetzenden Grundsätze haben also Genehmigungsbedingungen zu enthalten; sie müssen die über den Einzelfall hinausgehenden, bei allen oder doch bei vielen Werbefällen maßgeblichen Gesichtspunkte berücksichtigen. Solche Grundsätze, teils ausdrücklich als Genehmigungsbedingungen bezeichnet (s. z. B. 3. Bkm.), teils ohne diese Bezeichnung, sind ergangen.
Die Bedingungen treten als den Inhalt gestaltende Nebenbestimmungen zu der Genehmigung hinzu, während die „Voraussetzungen" im Vorhergehenden (vgl. S. 30 ff.) eine formellrechtliche Verfahrensordnung für den internen Geschäftsgang des Werberats darstellten. Die Voraussetzungen sind daher für den Genehmigungspflichtigen bereits vor der Genehmigungserteilung von Bedeutung, die Bedingungen auch nachher.

a) Die Werbeabgabe

Die Berechtigung des Werberats für die Erteilung der Genehmigung eine Abgabe zu erheben, beruht auf WG § 3. Der Gesetzgeber glaubte, wie aus der Begründung zum Werbegesetz hervorgeht[30], eine solche Abgabe der Werbewirtschaft zumuten zu können, da die Vorteile eines ehrlichen und zuverlässigen Reklamehandels und der Fortfall des unlauteren Wettbewerbs die Belastung aufwiege.
Wie die Begründung zum Werbegesetz zeigt, hat man sich erhebliche Einnahmen aus dieser Quelle versprochen, die ursprünglich dem Propagandaministerium zur Verfügung gestellt werden sollten. Es ist aber eine Änderung dahingehend getroffen worden, daß der Werberat einen eigenen Haushalt führt, so daß nun in diesem die Einnahmen aus der Werbeabgabe ausgewiesen werden.
Die Regelung der Werbeabgabe ist in 2. DVO § 8 in Verbindung mit 3. DVO und in 2. Bkm. Z. 23—29 erfolgt[31].
Die 2. DVO § 8 und die 3. DVO geben nur ein Schema, innerhalb dessen die Werbeabgabe, wenn sie erhoben wird, zu erheben ist. Es wird ge-

[30] RAnz 1933 Nr. 215.
[31] Beachte die Änderung der 2. Bkm durch die 14. Bkm. Ferner die 16. Bkm Z 6. Vgl. auch die Übergangsbestimmungen in der 2. Bkm Z 30 u. 31. Über die Einführung der Werbeabgabe im Saarland vgl. die VO vom 25. 3. 1936 und die „Bestimmung" des Werberats vom 31. 3. 1936.

sagt, wovon die Abgabe erhoben werden kann und welche Höhe sie erreichen darf. Der Werberat ist aber nicht gezwungen, von der ihm erteilten Ermächtigung Gebrauch zu machen. Wann die Erteilung der Genehmigung tatsächlich von der Erhebung einer Abgabe abhängig gemacht wird, ist seiner Bestimmung überlassen. Einer anderen Auffassung stände der Sinn und klare Wortlaut des WG § 3, I, 2 entgegen, der es dem Werberat überlassen will, ob er eine Abgabe für die Erteilung der Genehmigung erheben will oder nicht. Die Freiheit des Werberats zur Bestimmung der Höhe der Abgaben können die 2. und 3. DVO nicht beschränken wollen. Wenn man entsprechend dem WG dem Werberat das Recht zubilligen muß, überhaupt keine Werbeabgabe zu erheben, so muß es ihm auch freistehen, eine weniger hohe Abgabe, als sie in den Durchführungsverordnungen vorgesehen ist, von der Werbewirtschaft zu fordern. Jedoch müssen innerhalb einer von der Abgabepflicht erfaßten Gruppe alle Abgabepflichtigen gleichmäßig behandelt werden. Bisher hat der Werberat nur in 2. Bkm. Z. 24 die Tätigkeit bestimmter Gruppen von Werbern der Abgabepflicht unterworfen. Die Eigenwerbung des Werbers ist jedoch abgabefrei, denn insofern ist er nicht Werber, sondern Werbungtreibender.

2. Bkm. Z. 29 verbietet es dem Werber, die Werbeabgabe dem Auftraggeber gesondert in Rechnung zu stellen. Damit ist die offene Abwälzung, nicht aber die wirtschaftliche Überwälzung verboten. Die Überwälzung ist jedoch nach der Begründung zum WG unerwünscht, denn eine Belastung der Wirtschaft und Verteuerung der Werbung soll vermieden werden.

Wie die 2. Bkm. Z. 24 a ergibt, sieht der Werberat davon ab, auf eine und dieselbe wirtschaftlich in sich geschlossene Werbemaßnahme die Abgabe mehrmals zu legen, auch wenn zunächst mehrere an der Ausführung beteiligte Personen abgabepflichtig sind. Die Abgabe hat gegenüber dem Werberat derjenige Werber zu tragen, der zuletzt tätig wird. Der Flächengesteller, der nach 2. Bkm. Z. 1 auch Werber ist, hat keine Abgabe zu entrichten, wenn er eine Werbefläche einem anderen Werber zur Verfügung stellt. Er kann natürlich dem Werber die Kosten freiwillig erstatten.

Die Höhe der tatsächlich erhobenen Abgabe der Werber beträgt 2 v. H. des in der 2. DVO § 8 zugrunde gelegten Betrages, z. B. der Gesamteinnahme des Veranstalters einer Messe oder Ausstellung (2. Bkm. Z. 23 und 24).

Der Rechtscharakter der Werbeabgabe ist im Werbegesetz selbst nicht gekennzeichnet. Nur ihre Rechtsgrundlage findet sich im WG § 3. Immerhin gehört sie unter die Zahl der öffentlichen Abgaben, da sie von einer öffentlich-rechtlichen Stelle auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden kann, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. 2. DVO § 8, III enthält die Angabe, daß sie, insbesondere hinsichtlich der Einziehung und Zwangsbeitreibung, die Eigenschaft öffentlicher Abgaben hat.

Es fragt sich aber nun, ob sie eine Steuer, eine Gebühr oder ein Beitrag ist. Die allgemeinen Prinzipien für öffentliche Abgaben: die Gerechtig-

keitsgrundsätze der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit und die Verwaltungsgrundsätze der Gesetzmäßigkeit und Einheitlichkeit sind Kennzeichen jeder Art von öffentlichen Abgaben, können also nicht zur engeren Begriffsbestimmung führen.

Ist nun die Werbeabgabe, die fortlaufend erhoben wird, eine „laufende Geldleistung, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates" oder der Körperschaft darstellt, d. h. ist sie eine Steuer im Sinne des § 1 RAbgO?

Während noch in der Begründung zum WG die Absicht zum Ausdruck kam, die durch die Erhebung der Werbeabgabe erzielten Einnahmen dem Propagandaministerium zur Verfügung zu stellen, sodaß sie für beliebige Zwecke des Reichs verwendet werden konnten, ist in den Reden des Propagandaministers und seines damaligen Staatssekretärs Funk bei der Eröffnung erklärt worden, daß die Werbeabgabe restlos für Zwecke der Wirtschaftswerbung verwendet werden wird. Die Tatsache der Bestimmung der Werbeabgabeerträge für ausschließlich wirtschaftliche Zwecke, d. h. also die Festlegung des Abgabeerhebers, die Abgabe für ganz bestimmte Leistungen zu verwenden, widerspricht dem Wesen der Steuer nicht. Eine derartige Bestimmung ist vielmehr häufig vorgenommen worden, wie der Hinweis z. B. auf die Kraftfahrzeugsteuer oder die Hauszinssteuer zeigt. In der Zweckbestimmung kann anders als bei der Gebühr lediglich eine Bindung des Steuererhebers sich selbst gegenüber liegen. Man könnte dann von einer Zwecksteuer sprechen.

Im Falle der Werbeabgabe stellen aber die Erklärungen des Gesetzgebers, die an die Wirtschaftswerbenden gerichtet waren, eine Verpflichtung diesen gegenüber dar. Die Wirtschaftswerbenden haben also einen Rechtsanspruch darauf, daß die von ihnen entrichteten Abgaben ausschließlich zu ihrem Vorteil verwendet werden. Da jedoch eine derartige Bestimmung mit dem Begriff der Steuer nicht vereinbar ist, entfällt die Möglichkeit, die Werbeabgabe als eine Steuer anzusehen [32].

Eine Gebühr ist die Leistung für eine besondere Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung im Einzelfall oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen. Der zweite Fall, der der Benutzungsgebühr, kommt nicht in Betracht. Es fragt sich also, ob die Werbeabgabe als Verwaltungsgebühr zu betrachten ist. Dem Begriff der Verwaltungsgebühr, wie dem der Gebühr überhaupt, würde es entsprechen, daß die Erträgnisse der Werbeabgabe restlos für die Tätigkeit des Werberats verwendet werden sollen. Als Gebühr wollte sie auch der Propagandaminister aufgefaßt wissen, indem er in seiner Rede zur Eröffnung des Werberats erklärte: „Die Abgabe, die der Werberat erhebt, ist keine Steuer, die für irgendwelche wirtschaftsfremden Zwecke verwendet wird. Sie ist eine Gebühr, die dem Werberat für eine Gegenleistung gezahlt wird,

[32] A. A. Braunmühl-Zweck, S. 71 und Weber, S. 50. Troeger, S. 119 glaubt die Auffassung, die Werbeabgabe sei eine Steuer deshalb ablehnen zu müssen, weil der Werberat kein „Gemeinwesen" (vgl. RAbgO § 1), d. h. keine Personenvereinigung sei. Diese Ansicht muß als irrig zurückgewiesen werden, weil dem Werberat die personelle Grundlage nicht abgesprochen werden kann. Er stellt ein Gemeinwesen i. S. der RAbgO dar.

und die restlos für Zwecke der praktischen Werbung Verwendung findet." Es scheint somit in gewissem Sinne dem mit einer Gebühr verbundenen Deckungsgrundsatze [33] genügt zu sein.
Im Begriff der Deckung liegt es jedoch, daß die Gegenleistung des Staates dem einzelnen als ersichtlich konkrete Gegenleistung erbracht wird. Als solche wäre nur die Genehmigungs- und Zulassungserteilung aufzufassen. Diese erscheint jedoch als Mittel im Verhältnis zum Zweck der beabsichtigten Endleistung, bildet also gar nicht die vom Werberat erbrachte Gegenleistung [34]. Die polizeiliche oder wirtschaftliche oder berufsständische Aufgabenerfüllung des Werberats, worin in Wahrheit die Gegenleistung besteht, bringt jedoch dem einzelnen keinen konkreten Vorteil. Es handelt sich vielmehr um Maßnahmen, die nach dem Grundsatz des Staates „Gemeinwohl vor Eigenwohl" die Allgemeinheit primär und den einzelnen sekundär fördern. Es zeigt sich also, daß das unmittelbare Zugutekommen der als Gegenleistung für die Erbringung der Werbeabgabe vorgenommenen Staatstätigkeit gegenüber dem Einzelnen nicht vorliegt. Das Vorliegen dieses Merkmales gehört aber zum Begriff der Gebühr. Sein Fehlen schließt die Auffassung, die Werbeabgabe sei eine Gebühr, aus [35] [36].
Es bleibt also allein die Möglichkeit, die Werbeabgabe als Beitrag anzusehen. Diese Ansicht verträgt sich einmal mit der Feststellung, daß die Werbeabgabe eine für Zwecke der Wirtschaftswerbung gebundene Leistung der Wirtschaftswerbenden ist, und zum anderen damit, daß dafür dem einzelnen nicht eine ersichtlich konkrete Gegenleistung erbracht wird. Denn Beiträge werden von Personen erhoben, denen aus der Errichtung oder dem Bestande einer öffentlichen Veranstaltung besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, die durch Auferlegung von Gebühren für die Inanspruchnahme der Einrichtung überhaupt nicht oder wenigstens nicht vollständig gewertet werden können. Die Vorteile aus der Tätigkeit des Werberats für die Wirtschaft sind aber so groß, daß sie durch eine Gebührenerhebung, etwa anläßlich der Genehmigungserteilung, nicht erfaßt würden.
Auch lediglich aus der Mitgliedschaft zu öffentlich-rechtlichen Verbänden kann sich die Beitragspflicht ergeben. Der Vergleich mit den Handelskammerbeiträgen ist besonders naheliegend. Der Werberat ist ein, wenn auch loser, öffentlich-rechtlicher Verband der Wirtschaftswerbenden. Die Wirtschaftswerbenden sind zwar nicht sämtlich unmittelbar Mitglieder des Werberats, sie stellen aber in Gestalt der Fachausschüsse und Mitglieder einen Beirat beim Werberat und sind dadurch mittelbar beteiligt. Die vom Werberat erhobene Abgabe muß daher auch aus diesem Grunde als Beitrag angesehen werden.
Das Verfahren der Zwangsbeitreibung der Werbeabgabe richtet sich nach den Vorschriften der Reichsabgabenordnung und der Beitreibungs-

[33] Vgl. Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 § 4, II 2 und § 6, III.
[34] A. A. Weber, S. 49, der das lediglich etwas umfangreichere Zulassungsverfahren als Gegenleistung ansehen will.
[35] Vgl. Fleiner, S. 426, der von dem „Entgeltscharakter der Gebühr" spricht.
[36] A. A. Troeger, S. 119, der erklärt, die Werbeabgabe sei eine Art von Verwaltungsgebühr für die Erteilung der Genehmigung zur Wirtschaftswerbung.

verordnung vom 23. 6. 1923 für Steuern (2. DVO § 8, III). Zur Durchführung der Beitreibung können die Finanzämter in Anspruch genommen werden (2. DVO § 9), desgleichen zur Nachprüsung der Abgabemeldungen.
Die Hinterziehung der Werbeabgabe könnte strafrechtlich nur auf Grund ausdrücklicher Bestimmung des Reiches verfolgt werden, die aber bis jetzt nicht vorhanden ist. Da die Werbung sich in der Öffentlichkeit abspielt und der Vertragsabschluß über Wirtschaftswerbung auch schon die Beteiligung mehrerer voraussetzt, und da die ordnungsmäßige Abführung der Abgabe Bedingung für die Erteilung der Genehmigung ist, eine Hinterziehung also zur Entziehung der Genehmigung führen kann, ist nicht mit außergewöhnlicher Übertretung der Abgabevorschriften zu rechnen.
Über ein Veranlagungs- oder Abgabestreitverfahren enthalten die Werbebestimmungen keine Anordnung. Die Entscheidung des Werberats ist deshalb endgültig. Natürlich bleibt dem Abgabezahler der formlose Einspruch beim Werberat selbst oder die formlose Beschwerde beim aufsichtsführenden Propagandaministerium vorbehalten.
Die Fragen der Verjährung, des Erlasses, der Teilzahlung, Stundung und Niederschlagung der Werbeabgabe sind ebenfalls ungeregelt.

b) Die weiteren Genehmigungsbedingungen

Damit ist das Wesen der Abgabe gekennzeichnet, deren regelmäßige und ordnungsmäßige Entrichtung eine der Genehmigungsbedingungen ist, die dem in der Wirtschaftswerbung Tätigen bei der Erteilung der Genehmigung auferlegt werden. Sie trifft bis jetzt nur den Kreis der Werber. Die Genehmigung kann aber gemäß WG § 3 an weitere Bedingungen geknüpft werden.
Je nach der Reichweite der Bestimmungen, d. h. danach, welchen Personenkreis sie erfassen, kann man allgemeine Bedingungen unterscheiden, die jeden genehmigungsbedürftigen Werbungausführenden betreffen und sich schon durch die Bezeichnung „Richtlinien" an die Allgemeinheit der in der Wirtschaftswerbung Tätigen wenden, ferner Bedingungen für die einzelne Werbegruppe (z. B. die 4. Bkm. für die Werbeberater) oder Werbungsart (z. B. die 3. Bkm. für Anzeigenwerbung in Druckschriften oder die 9. Bkm. für Wirtschaftswerbung durch Außenanschlag), und schließlich im einzelnen Fall aufzuerlegende Bedingungen (vgl. 2. DVO § 4, III).
Entsprechend dem wechselnden Personenkreis, dem die Bedingungen auferlegt werden sollen, können die Formen der Bedingungsauferlegung wechseln. Allgemeine Bedingungen oder solche für Personengruppen werden durch Bekanntmachungen auferlegt. Bedingungen für den Einzelfall werden durch besonderen Bescheid, in der Regel in dem Genehmigungsbescheid, mitgeteilt werden.
Abgesehen von den Bestimmungen, die das Verfahren bei Inanspruchnahme des Werberats regeln, enthalten alle Bekanntmachungen und „Bestimmungen" des Werberats Genehmigungsbedingungen. Sie sind ausdrücklich als solche gekennzeichnet, oder es ergibt sich aus anderen

Anhaltspunkten, welche Bestimmungen als Genehmigungsbedingungen anzusehen sind.

Der Inhalt der Bestimmungen des Werberats war oben S. 17 ff. in systematischer Zusammenfassung wiedergegeben worden. Er ergibt sich teils aus übergeordneten, den Wettbewerb betreffenden Gesichtspunkten und gilt dann für alle Werbegruppen und Werbungsarten, teils bezieht er sich auf berufsständische Fragen einzelner Werbegruppen. Er ist teils werberechtlicher und damit teilweise wettbewerbsrechtlicher, teils werbetechnischer oder werbewirtschaftlicher Natur und entspricht so den verschiedenen Zielsetzungen des Werberats.

Die Bedingungen für einzelne Werbegruppen oder Werbungsarten beziehen sich in der Hauptsache auf die Werbeberatung und Werbevermittlung, auf Werbung durch Anzeigen, auf das Messe- und Ausstellungswesen, auf das Plakatwesen und den Daueranschlag (Außenanschlag).

Diesen Bedingungen angeschlossen sind z. B. auf Grund der 3. Bkm. Z. 19 und 9. Bkm. Z. 55 die in je 2 Anlagen enthaltenen allgemeinen Geschäftsbedingungen im Anzeigen- und Bogenanschlagwesen.

Eine besondere Gruppe von Bedingungen, die als solche schwer erkenntlich sind, weil sie zunächst als Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung ihren Zweck erfüllen, stellen die „Grundsätze" (2. Bkm. Z. 14 ff.) dar. Sie beziehen sich auf die ordnungsmäßige Bezahlung der Werbeabgabe, auf die fachliche Befähigung und die Zuverlässigkeit und sollen insbesondere zu festen Auffassungen über den Begriff der Standesehre führen. Sie müssen auch als Bedingungen für die Belassung der Genehmigung gewertet werden, weil ihren Anforderungen nicht nur im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung genügt werden soll, sondern auch später nach der Erteilung.

Der Inhalt der Bedingungen für den einzelnen Genehmigungsfall richtet sich nach den jeweiligen Gegebenheiten.

Insbesondere kann die Entrichtung einer besonderen Geldleistung zum Inhalt einer Bedingung für den Einzelfall gemacht werden, die dann die Funktion einer Geldbuße erfüllt, ohne den Charakter einer kriminellen oder Zwangsstrafe anzunehmen [37]. Die Vorschrift über die Höhe der Abgabe (2. DVO § 8) stünde der Auferlegung einer solchen Bedingung nicht im Wege. Die Entrichtung der Abgabe, die ebenfalls Genehmigungsbedingung ist, ist als Belastung für die normalen Fälle der Wirtschaftswerbung gedacht, während die Sonderbelastung dieser Fälle ihre Rechtfertigung findet in dem Anlaß, den der Werbungtreibende selbst zur Auferlegung der Belastung durch den (nicht immer verschuldeten) Verstoß gegen die vom Werberat gebildeten Regelungen der Wirtschaftswerbung gegeben hat. Die sofortige Bestrafung des Wirtschaftswerbenden mit Genehmigungsentziehung wird mitunter als zu hart erscheinen, während eine einfache Verwarnung vielleicht zu milde wäre oder versagt hat. Die Auferlegung von Geldbußen in dieser Form muß daher als das mildere Übel gegenüber der Genehmigungsentziehung als zulässig erachtet werden. Ihre Zahlung kann nur durch die Androhung

[37] Vgl. unten, S. 47/48.

der Genehmigungsentziehung erzwungen werden; denn nach 2. DVO § 8, III hat nur die Werbeabgabe die Eigenschaft einer öffentlichen Abgabe, so daß das Zwangsbeitreibungsverfahren nur bei dieser durchgeführt werden kann. Wirkt die Androhung nicht, so bleibt nur übrig, die Genehmigung zu entziehen; die Geldbuße ist dann nicht beitreibbar.

3. Die Rechtsnatur der Genehmigung und der Bedingungen

a) Die Rechtsnatur der Genehmigung

Die Berechtigung, die Wirtschaftswerbenden seinem Genehmigungszwang zu unterwerfen, entnimmt der Werberat dem Werbegesetz selbst. Das Reich hat ihn, die Körperschaft des öffentlichen Rechts, insofern als Obrigkeit mit öffentlicher Gewalt ausgerüstet. Soweit er die mit der Genehmigung zusammenhängenden Handlungen vornimmt, vollzieht er Verwaltungstätigkeit und befindet sich in Ausübung öffentlicher Gewalt. Es ist nicht neu, daß der Staat, der wesensmäßig als erster Träger der öffentlichen Verwaltung anzusprechen ist, Teile öffentlicher Verwaltung anderen Trägern überläßt, die er dazu ermächtigt und in begrenztem Umfange mit Herrschergewalt versieht.
Die Handlungen der Verwaltungsorgane können verschiedenster Art sein[38]. Hier stellt der Werberat keine allgemein verbindlichen Rechtssätze auf, sondern ordnet bestimmte Verhältnisse im Einzelfall. Darüber dürfen auch nicht die allgemein oder insgesamt erteilten Genehmigungen hinwegtäuschen. Denn diese Genehmigungen äußern nicht lediglich ihre Wirksamkeit, wenn ein Wirtschaftswerbender genehmigungsbedürftige Werbung vornimmt, sondern für den einzelnen Wirtschaftswerbenden entsteht überhaupt erst eine Genehmigung, wenn er ihrer zur ordnungsmäßigen Vornahme der Werbung bedarf. Das ist aber bei Rechtssätzen anders, da sie vom Erlaß ab vorhanden sind, wenn sie auch nur im konkreten Fall wirksam werden.
Die Erteilung der Genehmigung, auch die Erteilung von allgemeinen oder Gesamtgenehmigungen, richtet sich an einzelne, entweder an eine oder an mehrere natürliche oder juristische Personen, nicht an die Allgemeinheit. Denn Genehmigungen werden nur denen erteilt, die Wirtschaftswerbung ausführen, und nur soweit sie der Genehmigung bedürfen. Das ist aber nicht die Allgemeinheit.
Die einseitige obrigkeitliche verwaltungsmäßige Willensäußerung des Werberats kommt in bestimmter Form zum Ausdruck, und zwar im Gegensatz zu obrigkeitlichen Tathandlungen in der Form des obrigkeitlichen Ausspruchs, durch Bekanntmachungen oder Bescheide. Dasselbe gilt für die Versagung der Genehmigung.
Die Genehmigung zielt auf die rechtliche Ordnung bestimmter Verhältnisse ab.
Faßt man die im einzelnen festgestellten Merkmale der Genehmigung zusammen, so läßt sich die Genehmigung bestimmen als: gehörig bekanntgegebener Ausspruch eines Trägers öffentlicher Verwaltung in

[38] Vgl. zum folgenden Köhler, S. 151 ff.

Ausübung öffentlicher Gewalt, der den Einzelnen im Einzelfall in eine bestimmte Rechtstellung einweist.

Mit dieser Zusammenfassung aber ist die in der Wissenschaft gebildete Begriffsbestimmung des Verwaltungsakts im engeren Sinne im Gegensatz zu Verwaltungshandlungen überhaupt, zu denen auch z. B. Auskunftserteilungen, Ladungen, Beurkundungen zu rechnen sind, gegeben [39]. Die Genehmigung ist also ein Verwaltungsakt (i. e. S.), und zwar unbestritten die Genehmigungserteilung, während der Versagung der Genehmigung von einigen [40] jede Rechtswirkung und damit die Eigenschaft eines Verwaltungsaktes (i. e. S.) abgesprochen wird.

Es fragt sich nun, welcher der bekannten Arten der Verwaltungsakte die Werbegenehmigung zuzuweisen ist.

Sie ist jedenfalls — anders als die Genehmigung des BGB — vor Beginn der Wirtschaftswerbung einzuholen, bzw. ist sie vor Beginn erteilt, wenn es sich um einen einer allgemeinen oder insgesamt erteilten Genehmigung unterstellten Fall handelt, zu deren Vorhandensein kein besonderer Antrag Voraussetzung ist. Die 2. Bkm. Z. 18, II spricht das Verbot aus, vor Erteilung der Genehmigung mit der Wirtschaftswerbung zu beginnen, und die 14. Bkm. (als Zusatz zur 2. Bkm. Ziff. 16) verbietet es dem Werber, solange die Genehmigung zur Durchführung einer Wirtschaftswerbung nicht erteilt ist, eine Bezahlung für die durchzuführenden Werbeaufträge anzunehmen.

Die zu klärende Frage des speziellen Rechtscharakters der Werbegenehmigung läßt an den Fall der Verleihung denken, in dem, wie etwa bei der Konzessionierung eines Eisenbahnbetriebes, eine Machtverleihung an den Unternehmer stattfindet. Das Reich betrachtet aber die Wirtschaftswerbung nicht als sein Monopol, das es auch unter Ausschluß privater Konkurrenz selbst ausüben könnte, und dessen Ausübung es nur ausnahmsweise und in beschränktem Umfange an Private verleiht.

Die Rechtslage im ganzen läßt sich mit Otto Mayer [41] als Verbot (nämlich der Wirtschaftswerbung durch das WG) mit Erlaubnisvorbehalt (Erlaubnis durch die Genehmigung des Werberats) beschreiben. Das grundsätzliche Verbot der Wirtschaftswerbung ist in WG § 3, I, 1 begründet. Daher war der Erlaß der 1. DVO notwendig geworden, die bis zur Errichtung des Werberats, also bis zu dem Zeitpunkt, in dem ihm die Genehmigungserteilung möglich war, das auf Grund des WG bestehende Verbot der genehmigungslosen Werbung aufhob, da ohne die Aufhebung die Wirtschaftswerbungtreibenden gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen hätten und den Folgen dieses Verstoßes ausgesetzt gewesen wären.

Die Genehmigung des Werberats gewährt kein subjektives öffentliches Recht [42]. Denn sie ist jederzeit entziehbar (2. DVO § 4, II, 1), womit die

[39] Vgl. Württembg. Entw. S. 207 ff. und Köhler, S. 151 ff.
[40] Vgl. Württembg. Entw. Art. 61 Anm. 9.
[41] I. Bd. S. 239.
[42] Dagegen begründet sie einen öffentlich-rechtlichen Besitzstand (So auch Weber, S. 37. Über den Begriff: Hatschek-Kurtzig, S. 154). Die Genehmigung des Werberats bedeutet für die Wirtschaftswerbenden mehr als lediglich eine Duldung. A. A. Culemann, DJZ 1934, Sp. 333.

Befugnis zur Ausführung von Wirtschaftswerbung verloren geht. Sie gehört aber zu den gestaltenden Verwaltungsakten (Verfügungen) und ist nicht lediglich feststellende Entscheidung. Da die Genehmigung des Werberats gegenüber dem allgemeinen Verbot der genehmigungslosen Wirtschaftswerbung Rechtsverhältnisse zu Gunsten der Wirtschaftswerbenden gestaltet, indem durch sie Wirtschaftswerbung gestattet wird, ist sie des näheren als begünstigender Verwaltungsakt zu kennzeichnen. Sie ist eine „Erlaubnis", d. h. eine Durchbrechung sicherheitshalber erlassener Betätigungsverbote genereller Art.
Eine Besonderheit dieser Erlaubnis ist es, daß sie der Werberat bisher teils in Form von Einzelverfügungen, nämlich durch Einzelgenehmigung oder Zulassung, teils in der Form von Allgemeinverfügungen, nämlich durch allgemeine Genehmigung oder Genehmigung insgesamt erteilt hat. Es zeigte sich oben (S. 39), daß die allgemeine oder Gesamtgenehmigung nicht für die Allgemeinheit, sondern für Einzelne ein bestimmtes Verhältnis zum Staat regelt. Das unterscheidet sie von der Verordnung. Die Tatsache aber, daß sie, obwohl für den Einzelfall bestimmt, generell erteilt wird, unterscheidet sie wiederum von der Verfügung im herkömmlichen Sinne. Kennzeichnend ist für sie der von Hatschek-Kurtzig [43] entwickelte Begriff der Allgemeinverfügung [44] [45].

b) Die Rechtsnatur der Bedingungen

Es ist nun weiterhin zu untersuchen, welchen Rechtscharakter die mit der Genehmigung des Werberats verknüpften Bedingungen aufweisen. Es ist möglich, mit einem Verwaltungsakt Nebenbestimmungen zu verbinden. Diese Nebenbestimmungen können sein: Bedingungen, Auflagen, Befristungen. Die Befristungen scheiden in der folgenden Betrachtung aus. Ihrem Inhalte nach könnten die Bedingungen des Werberats entweder Auflagen oder Bedingungen im Rechtssinne sein; denn sowohl die Bedingungen im Rechtssinne als auch die Auflagen können dazu bestimmt sein, ein Tun, Dulden oder Unterlassen herbeizuführen. Die Benennung im Werbegesetz und in der Praxis des Werberats ist nicht maßgebend, da auch sonst die Begriffe nicht in klarer Scheidung verwendet werden. Es sind z. B. die den meisten Polizeierlaubnissen beigefügten „Bedingungen" in Wahrheit Auflagen.
Die mit der Genehmigung verknüpften Sonderbestimmungen sind keine aufschiebenden Bedingungen, da die Genehmigung sofort das Recht zur Betätigung gibt.
Sie sind aber auch keine auflösenden Bedingungen im Rechtssinn. Denn der Eintritt einer Resolutivbedingung hätte zur Folge, daß die Wirkung des Verwaltungsaktes ohne weiteres endigt. Die Genehmigung zur Wirtschaftswerbung wird aber nicht unmittelbar durch Nichterfüllung der Bedingungen des Werberats vernichtet. Es ist vielmehr nach 2. DVO § 4, II, 1 in das Ermessen des Werberats gestellt, ob er die Genehmigung entziehen will oder nicht.

[43] S. 138/39, und Nachtrag, S. 9.
[44] Vgl. auch Köhler, S. 366/67.
[45] Wie hier Totzeck, Reichsverwaltungsblatt 1935, S. 212 (213).

Daraus, daß die Auflage ihrem Wesen nach zum Unterschied von der Bedingung nur einem begünstigenden Verwaltungsakt beigefügt werden kann, ist in diesem Falle nichts zu ersehen, da die Genehmigung des Werberats ein begünstigender, kein belastender (verpflichtender oder rechtsvernichtender) Verwaltungsakt ist.
Zum Unterschied von der Bedingung tritt bei Nichterfüllung der Auflage der frühere Rechtszustand nicht ohne weiteres wieder ein. Zur Beendigung der Wirksamkeit des Verwaltungsakts ist ein neuer rechtsvernichtender Verwaltungsakt, nämlich die Zurücknahme der Erlaubnis, nötig. Das Recht zur Zurücknahme der Genehmigung ergibt sich aber für den Werberat, wie soeben gezeigt wurde, aus 2. DVO § 4, II, 1. Dieses Merkmal der Werberatsbedingungen berechtigt somit zur Annahme, es handele sich um Auflagen.
Dem Begriff der Auflage [46] widerspricht es nur, daß diese ein selbständig erzwingbares Gebot ist, während den Bedingungen des Werberats die selbständige Erzwingbarkeit fehlt. Die Genehmigungsentziehung ist kein Zwangsmittel, das die Genehmigung in ihrem Bestande unberührt läßt. Die Androhung der Genehmigungsentziehung aber ist überhaupt kein Zwangsmittel. Deshalb sind die Bedingungen auch nicht reine Auflagen. Sie ähneln ihnen nur.
Die Bekanntmachungen und Bestimmungen des Werberats enthielten, wie S. 37 ff. dargetan wurde, zum größten Teil Genehmigungsbedingungen. Sie sind, was ebenfalls bereits S. 25 ausgeführt wurde, nicht als Rechtssätze aufzufassen. In ihrer Eigenschaft als Bedingungen sind sie nur im Zusammenhang mit der Genehmigung zu verstehen. Zum Unterschied von den Einzelbedingungen sind sie aber bereits im voraus, d. h. unabhängig vom einzelnen Genehmigungsfall festgelegt und ergehen daher in einer bestimmten Form. Sie gewinnen jedoch im Gegensatz zu Rechtssätzen, die gleichfalls in der Regel im voraus für eine Mehrzahl gleichliegender Fälle aufgestellt werden und sofort von rechtlicher Bedeutung sind, erst im Falle der Genehmigungserteilung Bedeutung. Man zeichnet ihr Wesen daher am schärfsten, wenn man sie als mögliche, auflagenähnliche Nebenbestimmungen der Genehmigung bezeichnet.

4. Die Versagung, Zurücknahme und Änderung der Genehmigung

Durch das WG (§1 und § 3) ist der Grundsatz der Gewerbefreiheit für das Gebiet der Wirtschaftswerbung durchbrochen. Es ist in das pflichtmäßige Ermessen des Werberats gestellt zu entscheiden, wem er die Genehmigung erteilen will und wem nicht. Der Werberat kann einzelnen Werbegruppen oder im einzelnen Werbefall die Genehmigung versagen. Auf den Fall allgemeiner Versagung der Genehmigung für bestimmte Arten von Wirtschaftswerbung ist in 2. DVO § 4, I, 2 besonders hingewiesen [47]. Der Fall der Genehmigungsversagung wird praktisch, wenn eine Genehmigung durch den Werberat noch nicht erteilt war; andern-

[46] Vgl. Köhler, S. 166/167.
[47] Auf diesem Wege wurde besonders der Wirtschaft das Mittel der Rundfunkwerbung genommen.

falls handelt es sich um die Entziehung der Genehmigung. Die Versagung bedeutet natürlich nur eine Bestätigung des durch das Werbegesetz aufgestellten grundsätzlichen Verbots ungenehmigter Wirtschaftswerbung. Der Werberat hat z. B. natürlichen Personen die Genehmigung allgemein versagt, Messen oder Ausstellungen zur Wirtschaftswerbung zu veranstalten (2. Bkm. Z. 10 b) [48].

Der Werberat kann nach 2. DVO § 4, II, 1 die Genehmigung jederzeit zurückziehen. Er darf auch hierbei nicht willkürlich verfahren. Bestimmungen über die Zurücknahme, wie sie z. B. PVG § 42 oder Gaststättengesetz § 12 darstellen, enthält das Werbegesetz oder seine Durchführungsverordnungen nicht. Wenn ein Grund in der Nichterfüllung der Werberatsbedingungen gegeben ist, ist er zweifellos berechtigt, den Widerruf der Genehmigung kraft Verwirkung vorzunehmen. Aber auch im Fall der Veränderung von Umständen muß die Genehmigung entziehbar sein, ohne daß dem Werberat daraus der Vorwurf der Ermessensüberschreitung gemacht werden kann.

Falls der Werberat in dem durch seine frühere Genehmigung (Erlaubnis) geschaffenen öffentlichen Besitzstand eines Wirtschaftswerbenden aber eine Änderung eintreten lassen will, muß er dem Erlaubnisinhaber dartun, daß sich die Umstände, unter denen die Erlaubnis erteilt war, geändert haben. „Durch diese veränderte Beweisrolle hat er (der Wirtschaftswerbende) eine größere Sicherheit, wenn auch kein subjektives Recht." [49]

In 2. DVO § 4, II, 2 ist besonders darauf hingewiesen, daß allgemeine Genehmigungen, (also auch insgesamt erteilte, die begrifflich nichts anderes sind, s. oben S. 29) auch für den Einzelfall und für bestimmte Arten der Wirtschaftswerbung zurückgezogen werden können.

Da der Werberat die Genehmigung gänzlich zurücknehmen kann, muß er sie auch teilweise entziehen können. Er kann die Genehmigungsentziehung zeitlich oder sachlich, d. h. auf eine bestimmte Werbeart beschränken.

Es ist eine Schlußfolgerung aus dem uneingeschränkten Recht des Werberats zur Genehmigungsentziehung, wenn man feststellt, daß der Werberat imstande ist, die Genehmigung nachträglich weiteren Bedingungen zu unterwerfen. Man muß nämlich die Berechtigung zur Auferlegung neuer Bedingungen nach Genehmigungserteilung als das kleinere Recht gegenüber dem der völligen Genehmigungsentziehung be-

[48] Gerade gegen diese Bestimmung ist bereits, wie in WW 1935, S. 38 mitgeteilt wird, im Klagewege mit der Begründung vorgegangen worden, der Werberat habe seine gesetzliche Ermächtigung überschritten und dadurch seine Amtspflicht verletzt, da er nach § 4 I 2 der 2. DVO nur ermächtigt sei, für bestimmte Arten von Werbung, nicht aber für bestimmte Personenkreise die Genehmigung zur Wirtschaftswerbung allgemein zu versagen. Das Landgericht und das Kammergericht (vom 8. 1. 1935 — 11 U 5472/34) haben die Klage abgewiesen, weil durch die §§ 1 und 3 Werbegesetz der Grundsatz der Gewerbefreiheit auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung allgemein aufgehoben worden sei und es dem Werberat freistehe, auch natürlichen Personen ganz allgemein bestimmte Arten der Wirtschaftswerbung zu verbieten, ohne daß hierauf ein Schadensersatzanspruch gestützt werden könnte.

[49] Vgl. Hatschek-Kurtzig, S. 154.

trachten. Der Wirtschaftswerbende ist in diesem Fall immer noch besser gestellt als im Fall der Zurücknahme der Genehmigung. Erscheint ihm die Genehmigung unter den neuen Bedingungen nicht mehr als Begünstigung, so kann er auf sie verzichten. Der Werberat wird nach der Genehmigungserteilung neue Bedingungen, seien es Einzelbedingungen, seien es Bedingungen durch Bekanntmachungen, aufstellen, wenn ihn z. B. die gewonnenen Erfahrungen davon überzeugt haben, daß die bisherigen Bedingungen zur Erreichung seines Zieles nicht genügen. Die Ausübung dieses Rechts, durch die die Genehmigung eine Änderung erfährt, steht mit der Rechtsnatur der Genehmigung nicht im Widerspruch [50].

Ebenso wie die Erteilung der Genehmigung an die Formen der Bekanntmachung oder des Bescheides gebunden ist, bedarf auch die Versagung oder Entziehung als Verwaltungsakt einer Form. Es kommen dafür dieselben Formen wie für die Erteilung in Betracht, und zwar wird sich auch hier die Wahl der anzuwendenden Form danach richten, ob sich der Verwaltungsakt an eine einzelne Person (dann: Bescheid, Einzelverfügung) oder an eine unbestimmte Personenmehrheit (dann: Bekanntmachung, Allgemeinverfügung) wendet. In derselben Weise spielt sich die nachträgliche Auferlegung von Bedingungen ab.

5. Die Fehlerhaftigkeit und Anfechtbarkeit der Genehmigung

Die Genehmigungsmaßnahmen des Werberats können, wie jeder andere Verwaltungsakt oder jede andere Verwaltungshandlung, an Mängeln leiden. Die Wirkung der Fehlerhaftigkeit bei den Werberatsmaßnahmen richtet sich nach allgemeinen, von der Wissenschaft und Praxis des Verwaltungsrechts herausgebildeten Grundsätzen; denn eine besondere Regelung fehlt.

Stellt der Werberat z. B. die Fehlerhaftigkeit der Genehmigungserteilung selbst fest, so kann er seine Genehmigung zurückziehen (2. DVO § 4, II, 1). Erfährt der Werberat z. B., daß jemand die Genehmigung durch unlautere Mittel, insbesondere durch unwahren Angaben erschlichen hat, so wird er dem Betreffenden die Genehmigung entziehen. § 42, II PVG, in dem der allgemein gültige Gedanke konkreten Niederschlag gefunden hat, findet analoge Anwendung.

Da es möglich ist, die Maßnahmen des Werberats rückgängig zu machen, so müssen sie auch auf Veranlassung des von den Maßnahmen Betroffenen rückgängig gemacht werden können. Besondere Rechtsmittel sind den Wirtschaftswerbenden nicht gegeben. Als Verwaltungshandlungen haben die Maßnahmen des Werberats die Vermutungen der Rechtmäßigkeit und Gültigkeit für sich. Sie sind mit ordentlichen Rechtsbehelfen nicht anfechtbar [51]. Wenn also ein Beteiligter glaubt, daß die Maßnahmen des Werberats an einem rechtlichen Mangel leiden oder doch unzweckmäßig seien, so steht ihm nur die Möglichkeit der Beschwerde (die man nach hergebrachter Ausdrucksweise auch Gegenvorstellung oder

[50] Vgl. aber oben S. 43 bei Anmerkung 49.
[51] So auch das PrOVG vom 10. 6. 1937 — III C 35/36 (JW 1937, S. 2677/2678).

Remonstration nennen kann) beim Werberat selbst oder der Dienstaufsichtsbeschwerde beim Propagandaministerium offen. Der Einspruch hält die Wirksamkeit der Werberatsmaßnahme nicht auf; der Betroffene hat sie, z. B. eine Genehmigungsentziehung, sofort zu befolgen. Die gleichen Behelfe kann ein Wirtschaftswerbender gegen die einem andern Wirtschaftswerbenden erteilte Genehmigung anwenden.

Die Genehmigungsakte des Werberats und die Auferlegung von Bedingungen sind nicht nur vernichtbar, sondern können auch ohne Widerruf oder Anfechtung schlechthin nichtig sein, wenn besonders schwere Mängel vorliegen. Nach dem Reichsgericht[52] liegen derartige Mängel, die die Nichtigkeit zur Folge haben, vor, wenn die Zuständigkeit zum Erlaß der Maßnahmen fehlte oder wenn solche Mängel vorhanden sind, daß ein behördliches Verfahren oder eine behördliche Entscheidung überhaupt nicht vorliegt. Da dem Werberat Verfahrensvorschriften nur in ganz geringem Maße gemacht wurden (vgl. z. B. 2. DVO § 10), werden Verstöße höchstens gegen die sachlichen oder örtlichen Zuständigkeitsvorschriften erfolgen. Einer Zuständigkeitsüberschreitung würde sich der Werberat nicht nur dann schuldig machen, wenn er auf einem anderen als dem ihm durch das Werbegesetz und die Durchführungsverordnungen zugewiesenen Sachgebiete tätig wird, sondern auch dann, wenn er auf dem ihm zugewiesenen Gebiete über die ihm gegebene Ermächtigung hinausgeht.

In den Fällen, in denen ein Mangel die Nichtigkeit einer Verwaltungsmaßnahme des Werberats zur Folge haben würde, kann das Gericht die Rechtswirksamkeit nachprüfen, wenn die Beantwortung dieser Frage für seine Entscheidung von Bedeutung ist[53]. Grundsätzlich findet keine Nachprüfung der Werberatsmaßnahmen statt. Die Zweckmäßigkeit, z. B. die Frage, ob die Person, der der Werberat die Genehmigung erteilt hat, in persönlicher oder sachlicher Hinsicht geeignet war, hat das Gericht niemals zu prüfen.

Daß eine einmal erteilte Genehmigung infolge Nichtbetätigung auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung erlischt, ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn der Bestimmungen über Wirtschaftswerbung.

Die Genehmigung ist öffentlich-rechtlich an die Person gebunden und kann nicht durch Privatrechtsgeschäft übertragen werden. Sie ist der Sphäre der privaten Willensbetätigung völlig entzogen. Die Genehmigung geht nicht auf den Rechtsnachfolger über. Eine Bestimmung, die dies anordnete, ist nicht vorhanden. Die Genehmigung ist auch nicht übertragbar.

III. Der Vollzug der Maßnahmen des Werberats

Es kann nun der Fall eintreten, daß der Werberat die Genehmigung oder Zulassung aus grundsätzlichen Erwägungen heraus versagt oder wegen Verletzung seiner Bedingungen entzogen hat, und daß der von der Versagung oder Entziehung Betroffene die Anordnung des Werbe-

[52] RGZ 119, 193; 138, 64.
[53] RGZ 119, 196; 138, 67.

rats nicht befolgt. Es erhebt sich dann die Frage: Wie kann der Werberat ungenehmigte oder die Bedingungen verletzende Wirtschaftswerbung verhindern?

Die Verstöße gegen die Werberegelung, sei es gegen die den Inhalt der Werbung gestaltenden Bedingungen, oder sei es gegen die Bedingung der ordnungsmäßigen Entrichtung der Werbeabgabe oder gegen andere Anordnungen, erfährt der Werberat entweder durch Mitteilungen Dritter oder durch seine Prüfer. Es ist auch vorgekommen, daß der Werberat den Reichsbund „Volkstum und Heimat" mit der Feststellung unzulässigen Außenanschlags betraut hat[54]. Dadurch, daß der Werberat zu einer auskunftsberechtigten Stelle im Sinne des § 1 der Verordnung über Auskunftspflicht vom 13. Juli 1923 (RGBl I S. 723) erklärt wurde, ist der Umfang der Auskunftspflicht an Beauftragte des Werberats festgestellt. Der Umfang der Prüfung richtet sich nach ihrem Zweck, der wiederum der Durchführung der in Erfüllung der drei Aufgabenkreise des Werberats getroffenen Anordnungen dient. Die Prüfung kann also nicht weiter gehen, als es die Erreichung ihres Ziels notwendig macht. Einige Rechte der Prüfer, z. B. der Einblick in die Geschäftsführung und Geschäftsbücher, werden in 6. Bkm. Z. 8, I und II erwähnt. In der Unterstellung des Werberats unter die Verordnung über die Auskunftspflicht liegt aber gleichzeitig für die Wirtschaftswerbenden eine Erhöhung der selbstverständlichen Sicherheit, daß die von ihnen erteilten Auskünfte nicht mißbräuchlich verwendet werden. Denn vorbehaltlich der dienstlichen Berichterstattung, insbesondere der Anzeige von Verstößen, sind die Prüfer verpflichtet, über das zu ihrer Kenntnis Gekommene zu schweigen und sich der Verwertung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen zu enthalten.

Sind nun dem Werberat Verstöße bekannt geworden, und handelt es sich um Verletzung seiner Bedingungen, so wird es in der Regel nicht nötig sein, sofort die Genehmigung zu entziehen. Es kann genügen, daß der Werberat, wenn der Fall so gelagert ist, die Entfernung oder Unterlassung der Werbung anordnet. Mit einer derartigen Anordnung kann er den Hinweis verbinden, daß bei einer nochmaligen Zuwiderhandlung gegen seine Maßnahmen oder gegen die Bestimmungen der Werbegesetzgebung die Genehmigung entzogen wird. Eine solche Anordnung steht dem Werberat natürlich frei. Sie muß aber der Genehmigungsentziehung nicht vorangehen. Rechtliche Bedeutung kommt ihr nicht zu. Man kann sie „Verwarnung" nennen, ohne daß man damit den Begriff einer Ordnungsstrafe verbinden darf. Die Bedeutung der Verwarnungen, die der Werberat in seinem Blatte „Wirtschaftswerbung" bekanntgeben kann[55] und mitunter auch als „Maßregelungen" bezeichnet, liegt darin, daß sie den Verwarnten vor der Öffentlichkeit herabsetzen. Die Verwarnungen wirken gleichzeitig als Warnungen für die Allgemeinheit. Rechtliche Bedenken gegen die Zulässigkeit der Veröffentlichung bestehen nicht. Die öffentliche Verwarnung bedarf keiner Begründung. Wird aber mit ihr eine Begründung verbunden, so muß diese den Ver-

[54] Siehe WW 1934, S. 123.
[55] Siehe z. B. WW 1936, S. 48.

stoß klar kennzeichnen und darf nicht durch verschwommene Ausdrucksweise Anlaß zu unberechtigten Vermutungen geben [56].
Diese Anordnungen, Verlautbarungen und Verwarnungen des Werberats werden auch als „Verfügungen" oder „Entscheidungen" bezeichnet, da sie über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Wirtschaftswerbung eine Entscheidung enthalten. „Das verleitet dazu, sie den Entscheidungen der Zivil- und Strafgerichte und der Verwaltungsgerichte gleichzusetzen". Man muß sich jedoch darüber klar sein, daß sie „keine Entscheidungen streitiger Tatbestände oder zweifelhafter Rechtsfragen" darstellen, sondern „nichts anderes als Willenskundgebungen" des Werberats sind [57].
Handelt es sich um einen Verstoß gegen den Verwaltungsakt der Genehmigungsentziehung oder Genehmigungsversagung oder um Verletzungen der Bedingungen des Werberats, denen gegenüber eine bloße Verwarnung keine Abhilfe schaffen konnte, so erwartet man, daß der Werberat selbst in der Lage ist, seinen Maßnahmen Geltung zu verschaffen. Denn grundsätzlich obliegt der Vollzug einer Verwaltungsmaßnahme der Behörde, die sie getroffen hat. Als Mittel des Zwangsvollzuges kämen in Betracht: Zwangsstrafe und Ersatzvornahme. Keines dieser Mittel ist jedoch dem Werberat zur Verfügung gestellt. Es fehlt im Werbegesetz und in den Durchführungsverordnungen jede Bestimmung, aus der der Wille des Gesetzgebers ersichtlich wäre, den Werberat mit einem Verwaltungszwangsmittel zu versehen. Allein aus seiner Eigenschaft als öffentlich-rechtlicher juristischer Person und aus seiner Eigenschaft eines mit Befehlsgewalt ausgestatteten Trägers öffentlicher Verwaltung folgt nicht das Recht zu Ordnungsstrafen oder Ersatzvornahme gegenüber den Wirtschaftswerbenden. Denn nicht die Wirtschaftswerbenden, sondern der Werberat bildet eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.
Aus einem Bedürfnis der Praxis heraus will Köhler [58] im Anschluß an den Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes für Württemberg, Art. 102, folgendes für möglich ansehen [59]: Wenn eine begünstigende Verwaltungsverfügung einschränkende Bestimmungen oder Auflagen enthält, so soll in der Verfügung angeordnet werden können, daß bei einem Verstoß gegen diese Bestimmungen oder Auflagen Geldbußen verwirkt sind. Köhler nennt sie „Sicherungsgeldbußen" und erklärt, sie seien weder kriminelle noch Verwaltungszwangsstrafen, unterschieden sich auch von der öffentlich-rechtlichen Vertragsstrafe dadurch, daß sie nicht in beiderseitigem Einvernehmen ausbedungen, sondern einseitig durch Verwaltungsakt dem Verpflichteten auferlegt würden und nötigenfalls wie Zwangsstrafen beigetrieben werden könnten [60]. Die Geneh-

[56] So auch Reimer, S. 940.
[57] So Culemann, JW 1936, S. 901. Diese Feststellung ist wichtig für die Frage, ob die Entscheidungen (Verfügungen oder Verlautbarungen) für die Gerichte bindend sind oder nicht.
[58] S. 296.
[59] Vgl. Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, Anhang. Bei Köhler, S. 296 steht fälschlicherweise Art. 102 des Württembg. Entw.
[60] Dieses Mittel der „Sicherungsgeldbuße" ist nicht zu verwechseln mit der oben S. 38 für zulässig erachteten Möglichkeit der Auferlegung von Geldbußen in

migung des Werberats wurde gekennzeichnet als begünstigende Verwaltungsverfügung (s. oben S. 41), der in den Bedingungen des Werberats auflagenähnliche Nebenbestimmungen beigefügt sind. Die Rechtslage entspricht also der von Köhler beschriebenen. Nur dürfte in diesem Fall ein Bedürfnis zu einer derartigen Konstruktion fehlen. Ein Bedürfnis dazu liegt nur scheinbar in dem völligen Fehlen werberatseigener Zwangsmittel. Der Gesetzgeber hat diesen Mangel der Ausstattung des Werberats dadurch behoben, daß er die Reichs- und Landesbehörden durch die 2. DVO § 9 verpflichtete, dem Werberat Amtshilfe zu leisten. Darin dürfte ein vollwertiger Ersatz liegen, so daß es nicht einmal notwendig ist, von dem Mittel einer „Sicherungsgeldbuße" Gebrauch zu machen [61].

Der Werberat kann also seine Maßnahmen selbst nicht durchsetzen. Ihm ist aber durch 2. DVO § 9 zur Durchführung seiner Maßnahmen und damit zur Durchführung des Werbegesetzes und der Durchführungsverordnungen die unentgeltliche Rechts- und Verwaltungshilfe der Reichs- und Landesbehörden zur Verfügung gestellt. Es bedarf daher nur seines Ersuchens, um diese Behörden dort eingreifen zu lassen, wo seine eigenen Mittel versagen [61]. Ein Tätigwerden anderer Behörden für den Werberat wird nötig wegen des soeben erwähnten Fehlens eigener Zwangsmittel; es kann aber auch nötig werden wegen des dem Werberat fehlenden behördlichen Unterbaues, d. h. dann, wenn Prüfer oder zur Überwachung herangezogene Vereinigungen (die Hilfsorganisation) versagen, sei es, daß sie ihre Aufgaben nicht gehörig erfüllen, sei es, daß die Wirtschaftswerbenden ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben unmöglich machen, weil man glaubt, sie nicht beachten zu brauchen. In beiden Fällen ist es das Nächstliegende, daß sich der Werberat an die Polizei wendet, und zwar kann er sein Ersuchen auf die Erledigung eines Einzelfalls richten oder auf eine unbeschränkte Zahl von Fällen für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit. Die anläßlich des Tätigwerdens der Polizei auf Ersuchen des Werberats entstehenden Fragen und die Möglichkeit polizeilichen Eingreifens ohne vorheriges Ersuchen werden unten S. 49 ff. und S. 90 ff. besonders erörtert werden.

Der Werberat ist aber nicht ausschließlich auf die Polizei angewiesen; er kann auch andere Behörden, die über die jeweils nötige örtliche Organisation oder die nötigen Mittel (nicht nur Zwangsmittel, sondern auch Kenntnisse der Vorgänge und Verhältnisse bei Wirtschaftswerbenden) verfügen, in Anspruch nehmen.

So wird sich besonders zwecks Beschaffung der Unterlagen zur Veran-

---

der Form von Bedingungen. Der Unterschied wird besonders dadurch sichtbar, daß die Leistung der in Form einer Bedingung auferlegten Geldbuße nicht erzwungen werden kann; wenn ein Wirtschaftswerbender eine derartige Geldbuße nicht zahlt, so bleibt dem Werberat nur die Möglichkeit, die Genehmigung zu entziehen.

[61] Die Unterstützung anderer Behörden scheint jedoch in der Praxis dem Werberat nicht genügt zu haben. Der 2. Gesch. Bericht S. 20/21 verweist darauf, daß der Werberat die Verleihung des Ordnungsstrafrechts beim Propagandaministerium beantragt hat. Vgl. dazu ausführlich Culemann, GRUR 1936, S. 375 ff.

lagung und um Beitreibung der Werbeabgabe sein Ersuchen an die Finanzbehörden richten.

Wenn es notwendig sein sollte, kann er von den Gerichten verlangen, daß sie für ihn eine Beweisaufnahme oder Zeugenvernehmung durchführen.

Allgemeine reichsrechtliche Vorschriften über die gegenseitige Hilfeleistung der Verwaltungsbehörden untereinander bestehen nicht. Die §§ 156 ff. Gerichtsverfassungsgesetz regeln lediglich die Rechtshilfe der Gerichte untereinander. Das Vorhandensein einer Amtshilfepflicht gegenüber dem Werberat ist jedenfalls nicht zu bestreiten, da 2. DVO § 9 ähnlich wie andere Gesetze [62] diese ausdrücklich festgelegt hat. Bestritten werden kann lediglich der Umfang der Amtshilfepflicht und das Verfahren, das ebenfalls auf keine Verfahrensordnung gestützt werden kann, sondern durch die Rechtsprechung [63] entwickelt worden ist.
Das Ersuchen des Werberats darf keine Delegation von Aufgaben enthalten, die ihm selbst zugewiesen sind. Er darf also z. B. von einer anderen Behörde nicht verlangen, daß sie die Genehmigung für Wirtschaftswerbung entzieht. Im übrigen dürfte aber der Ausdruck „Rechts- und Verwaltungshilfe" andeuten, daß der Werberat die Hilfeleistung bei allen Amtshandlungen in Anspruch nehmen kann.

Ob es notwendig ist, die fragliche Handlung vorzunehmen und dazu eine andere Behörde mit der Durchführung zu beauftragen, entscheidet allein der Werberat. Die ersuchte Stelle darf das Ersuchen insoweit nicht nachprüfen, sondern darf es nur ablehnen, wenn sie für die Vornahme der Handlung, um die sie ersucht ist, örtlich und sachlich unzuständig, oder wenn ihr die vorzunehmende Handlung nach ihren Vorschriften verboten ist [64]. Verweigert die ersuchte Behörde die Amtshilfeleistung, so bleibt dem Werberat lediglich die Dienstaufsichtsbeschwerde an die der ersuchten Behörde vorgesetzte Dienststelle.

Wenn der Werberat die Polizei ersucht, eine Wirtschaftswerbung, für die er die Genehmigung versagt oder entzogen hat, die aber trotzdem ausgeführt wird, zu entfernen, so erhebt sich die Frage, ob die Polizei zur Durchsetzung des Ersuchens die Zwangsmittel des § 55 PVG einsetzen darf, oder ob sie einwenden kann, das Polizeiverwaltungsgesetz erlaube ihr gar nicht, im Falle eines Ersuchens einer anderen Stelle zur Durchsetzung polizeifremder Anordnungen von den ihr durch § 55 PVG gegebenen Zwangsmitteln Gebrauch zu machen. Könnte sie mit Recht daraufhinweisen, daß die Zwangsmittel dieses Paragraphen nur zur Durchsetzung einer „polizeilichen Verfügung" bestimmt sind, die aber gemäß § 40 II PVG dann nicht vorliegt, wenn es sich um Anordnungen oder sonstige Maßnahmen der Polizei handelt, welche sie auf Ersuchen einer anderen Behörde trifft, die nicht Polizei- oder Polizeiaufsichtsbehörde ist?
Man muß annehmen, daß entgegen dem Wortlaut des § 55 PVG die Poli-

[62] Z. B. RAbgO § 188, Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 1927, § 204.
[63] Z. B. OVG 20, 445; 65, 279.
[64] Analog Gerichtsverfassungsgesetz § 158.

zei berechtigt ist, im Falle eines Ersuchens die Zwangsmittel des § 55 PVG anzuwenden.

Wenn nämlich die um Amtshilfe ersuchten Behörden ihre eigenen Zwangsmittel nicht anwenden dürften, wäre auch auf diesem Wege der Werberat nicht in der Lage, seine Anordnungen durchzusetzen. § 9 der 2. DVO, der doch aber gerade geschaffen zu sein scheint, um in dringenden Fällen die Lücke, die das Fehlen werberatseigner Zwangsmittel entstehen ließ, zu schließen, hätte zu einem guten Teil seine Bedeutung verloren. Franzen, S. 54 weist mit Recht darauf hin, daß sich dann der Werberat besser gleich selbst an den Betreffenden wenden könnte, statt dies durch die Polizei zu tun, da bei einem Hartnäckigen die eine wie die andere Art zwanglosen Eingreifens ohne Erfolg bleiben würde.

Die landesrechtliche Bestimmung des § 55 PVG ist daher nach dem im Reichsverwaltungsrecht gewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsatz allgemeinen Verwaltungszwangs aufzufassen, der schon in § 89 Einleitung ALR seinen Ausdruck gefunden hatte: „Wem die Gesetze ein Recht geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann". Zudem ergibt sich Zusammenarbeit und gegenseitige Ergänzung unter verschiedenen Behörden heute mehr denn je aus der Erkenntnis der Einheit der Staatsgewalt [65].

Entsprechend dem Einsatz staatlicher Zwangsmittel genießt der Wirtschaftswerbende in diesem Fall einen angemessenen Rechtsmittelschutz; er kann gegebenenfalls sogar die Nachprüfung durch die Verwaltungsgerichte erreichen.

Er kann gegen die Art und Weise zwangsweisen Vorgehens in entsprechender Anwendung des § 57 III PVG mit der Dienstaufsichtsbeschwerde bei der vorgesetzten Polizeibehörde vorgehen. Denn auf die Wahl der Mittel bei Anwendung der Zwangsmaßnahmen hat der Werberat keinen Einfluß. Leitender Grundsatz bei Durchführung der Maßnahmen der Polizei ist aber immer die Vorschrift des § 41 II PVG, wonach tunlichst das dem Betroffenen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigende Mittel zu wählen ist.

Gegen die Zweckmäßigkeit der Anordnung gibt es nur die Beschwerde (Gegenvorstellung oder Remonstration) beim Werberat und die Dienstaufsichtsbeschwerde an den Propagandaminister.

---

[65] Zu demselben Ergebnis kommen Braunmühl-Zweck, S. 75, Bormann, S. 786 (789), Totzek, JW 1934, 2674 und Reichsverwaltungsblatt 1935, S. 212, Franzen, S. 54, Spengler, ZHR 1936, S. 145 (160/1) und das PrOVG vom 10. 6. 1936 — III C 35/36 (JW 1937, S. 2677/2678). A. A. Reimer, S. 942, Wallichs, Rechtsspiegel der Wirtschaft 1937, S. 103 (104/5), Weber, S. 47 und Culemann, JW 1934, 1950 und 2675, der besonders S. 2676 darauf hinweist, daß der Werberat in erster Linie Erziehungsorgan sei und bisher ohne Anwendung von Zwangsmitteln ausgekommen sei. Im 2. Gesch. Bericht S. 20/21 erklärt aber der Werberat selbst, daß er sich um die Beleihung der Befugnis für Verhängung von Ordnungsstrafen bemüht habe, weil ihm die bisherigen Befugnisse nicht genügten. Es ist selbstverständlich, daß der Werberat für seine eigenen Ziele von der einen Triebfeder, die der Durchsetzung staatlicher Ziele dient, nämlich von der Erziehung, Aufklärung, Werbung in erster Linie Gebrauch macht. Seine Eigenschaft als Erzieher schließt es aber nicht aus, daß er auch das andere Antriebsmittel, nämlich den Zwang, anwendet. Vgl. Culemann, GRUR 1936, S. 375 ff.

Gegen ein unrechtmäßiges Ersuchen kann er die Rechtsmittel der §§ 45 ff. PVG einlegen [66]. Ihnen müßte auf die Behauptung der Unrechtmäßigkeit hin stattgegeben werden, da darin zugleich die Behauptung läge, daß die polizeiliche Anordnung eine poliziliche Verfügung sei, gegen die ja die Rechtsmittel der §§ 45 ff. geschaffen sind. Denn sie wäre auf Grund eines ungültigen Ersuchens ergangen, während gemäß § 40 II PVG nur dann eine Polizeiverfügung keine „polizeiliche Verfügung" ist, wenn sie auf Grund eines gültigen Ersuchens ergeht. Beschwerdebehörde und Verwaltungsgericht hätten dann die Richtigkeit der Behauptung, d. h. die Rechtmäßigkeit des Ersuchens zu prüfen. Stellen sie die Rechtmäßigkeit des Ersuchens durch den Werberat fest, so ist die polizeiliche Anordnung keine polizeiliche Verfügung, und die Beschwerde bzw. Klage ist als unzulässig abzuweisen. Wird die Unrechtmäßigkeit des Ersuchens festgestellt, so hätte die Polizei dem Ersuchen nicht entsprechen dürfen; die polizeiliche Anordnung wird in diesem Fall als polizeiliche Verfügung angesehen, wie wenn die Polizei aus eigenem Recht vorgegangen wäre. Die Einlegung der Rechtsmittel gemäß PVG §§ 45 ff. ist zulässig. Es wird geprüft, ob die polizeiliche Verfügung rechtmäßig ist, d. h. ob sie auf Grund einer Polizeiwidrigkeit erging. Da dies in der Regel nicht der Fall sein wird, was sich nach den allgemeinen Grundsätzen des § 14 PVG entscheidet, da also die Grundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs fehlt, wird die polizeiliche Anordnung aufgehoben [67].

Zu dieser Konstruktion, der man sich gern anschließt, gelangt das Oberverwaltungsgericht wegen der unbilligen Härte für den Betroffenen im Falle einer gegenteiligen Auffassung [68]. Der Wortlaut des § 40 II PVG zwingt nicht zu der Annahme, daß das Ersuchen der anderen Behörde ein gültiges sein müsse. Wollte man aber annehmen, auch eine auf ein ungültiges Ersuchen hin erlassene polizeiliche Anordnung sei keine polizeiliche Verfügung, so wäre dem von der Anordnung der Polizei Betroffenen die Zuflucht zu den Rechtsmitteln der §§ 45 ff. PVG verschlossen. Es wäre aber ein unbilliges Ergebnis, wenn die Rechtsmittel eines Wirtschaftswerbenden, der sich gegen eine auf ein unrechtmäßiges Ersuchen des Werberats ergangene polizeiliche Maßnahme zur Wehr setzen will, als unzulässig abgewiesen werden müßten [69] [70].

---

[66] A. A. Spengler, ZHR 1936, S. 145 (160/1).

[67] Stellt sich bei der Nachprüfung heraus, daß die Polizei zwar auf Grund eines verfahrensmäßig richtigen, aber sachlich unrechtmäßigen Ersuchens tätig geworden ist, so ist die Beschwerde, da sie sich nur gegen eine Maßnahme des Werberats richtet, abzuweisen, und es bleibt dem Betroffenen nur die Möglichkeit der Dienstaufsichtsbeschwerde wie gegen direkt vom Werberat an den einzelnen ergangene Anordnungen.

[68] Siehe OVG 36, 434; 83, 199. Vgl. auch Jellinek, S. 420/21.

[69] Eindeutig hat das PrOVG vom 10. 6. 1937 — III C 35/36 (JW 1937, S. 2677/2678) erklärt: „Anordnungen und Maßnahmen, die die Polizei auf Grund des § 40 II PVG trifft, unterliegen der Nachprüfung im Verwaltungsstreitverfahren dahin, ob die ersuchende Behörde zum Erlasse der Anordnung zuständig war, um deren Durchführung sie ersucht hat."

[70] Mit dieser Feststellung eines ausreichenden Rechtsmittelschutzes sind die Bedenken beseitigt, die Reimer, S. 942 und Culemann (JW 1934, S. 1950 (1952) und 2675 (2676)) gegen die Anwendung der Zwangsmittel des PVG im Falle

DIE RECHTSSTELLUNG DES WERBERATS

Nachdem bisher der Aufbau des Werberats gezeigt und dann seine Aufgaben dargelegt worden sind, und nachdem die besonderen Einwirkungsmöglichkeiten des Werberats auf die Wirtschaftswerbung im einzelnen rechtlich erfaßt worden sind, ist es an der Zeit und möglich, die im Verlauf der Ausführungen gewonnene Vorstellung von der Rechtsgestalt des Werberats und von seiner Rechtstellung gegenüber den anderen Institutionen des Staatsapparates wiederzugeben. Dabei soll so verfahren werden, daß zuerst die äußere verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform des Werberats, dann aber vermittels Folgerungen aus den oben erzielten Ergebnissen das innere rechtliche Wesen des Werberats zur Darstellung kommt.

A. Die Rechtsstellung des Werberats nach verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkten

Wenn nunmehr die Bestimmung der Rechtstellung des Werberats nach verwaltungsorganisatorischen, äußeren Gesichtspunkten vorgenommen wird, so geschieht das erstens dadurch, daß man die Organisation des Werberats in sich darstellt, und zweitens, indem man die Organisation „Werberat" als Teil eines Ganzen, als Zelle innerhalb eines Gesamtverwaltungsorganismus sieht und beschreibt.

I. Die Organisation des Werberats

Um zu einer Vorstellung der Organisation des Werberats zu gelangen, ist es nötig, von der Beschreibung seines Aufbaues auszugehen. Um es kurz zu wiederholen: Die 4 Organe des Werberats sind nach § 2 seiner Satzung der Präsident, die Geschäftsführer, der Verwaltungsrat und die Fachausschüsse.

---

eines Ersuchens des Werberats ins Feld geführt hatten, und denen Reimer, S. 942/43 mit folgenden Worten Ausdruck gegeben hatte: „Er [der Gesetzgeber, Anm. d. Verf.] hätte . . . den Betroffenen durch eine genaue gesetzliche Regelung mit Rechtsmitteln ausrüsten und ihm, angesichts der schwerwiegenden Folgen einer zwangsweise durchgeführten Genehmigungsentziehung, den Weg eröffnen müssen, auf den der Betroffene vor eine Gerichtsbehörde, also z. B. vor ein Verwaltungsgericht, gelangen könnte. Ein zwangsweise durchgeführtes Werbeverbot ohne gleichzeitige Eröffnung eines geordneten Instanzenweges widerspräche so sehr dem Wesen des Rechtsstaats, daß auch aus diesem Grunde die Anwendbarkeit des § 35 PVG entschieden abzulehnen ist".

1. Der Werberat als Behörde

Die Zusammenfassung dieser Organe durch Werbegesetz und Satzung in Gestalt des Werberats bildet eine Behörde. Denn die Verwaltung des Werberats ist nicht privatrechtlicher Natur, sondern ein öffentlich-rechtlich abgegrenzter Kreis von Geschäften, der nicht in den Bereich einer anderen Behörde gehört. Sein Bestand ist nicht an die Mitarbeit einer bestimmten natürlichen Person gebunden[1]. Der Regel entsprechend, aber ungenau ist es, die Zusammenfassung einer Mehrzahl von Machtbereichen als zum Begriff der Behörde gehörig anzusehen. Jellinek S. 359 definiert im Hinblick z. B. auf den Amtsvorsteher schärfer, Behörden seien entweder Einzelämter, die eine organisatorische Einheit bilden, oder eine zu einer organisatorischen Einheit zusammengeschlossene Vielheit von Einzelämtern[2]. Mindesterfordernis ist also das Vorhandensein e i n e s Amtes, das eine organisatorische Einheit bildet. Und lediglich das Gegebensein dieses Mindesterfordernisses ist bisher hinsichtlich des Werberats festgestellt. Nämlich das Vorhandensein wenigstens eines öffentlich-rechtlich bestimmten Machtbereichs, der von dem Wechsel natürlicher Personen unabhängig, also ein Amt ist, und der eine organisatorische Einheit bildet, hatte sich ergeben. Ob tatsächlich mehrere gesonderte Machtbereiche innerhalb des Werberats bestehen, bleibt noch zu untersuchen.

Gleichgültig für den Begriff „Behörde" ist es auch, ob der einzelne Amtsbereich von einem Beamten oder von einem Angestellten verwaltet wird, eine Frage, die für den Werberat erst weiter unten geprüft werden soll.

Der Werberat ist also eine Behörde[3].

Der Werberat ist durch Unterstellung unter die Aufsicht des Propagandaministeriums zwar nicht in die Organisation dieses Ministeriums eingebaut, sondern ist, wie soeben festgestellt, eine organisatorisch selbständige Einheit, steht aber trotzdem auch nicht außerhalb der vorhandenen Ministerialressorts. Er ist also keine oberste Reichsbehörde, und sein Leiter gehört weder zu den Kabinettsmitgliedern, noch ist er unmittelbar dem Staatsoberhaupt unterstellt, wie etwa der Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen oder der Leiter der Reichsstelle für Raumordnung. Die übergeordnete Dienststelle des Präsidenten des Werberats ist der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda.

---

[1] Köhler, S. 89 führt aus: „Die Organe der öffentlichen Verwaltung sind in Einheiten zusammengefaßt, die als solche von dem Wechsel der zu ihnen gehörenden natürlichen Personen unabhängig sind: Behörden". Auch Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 262 gibt folgende Begriffsbestimmung: „Unter Behörde versteht man also die Zusammenfassung von Staatsorganen zu einer Organisation, die im Rahmen ihres Wirkungskreises staatliche Aufgaben oder solche einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erledigen."

[2] Siehe auch heute den Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen, der ebenfalls eine Behörde mit einem Einzelamt ist.

[3] Zu dieser Auffassung gelangt man auch dann, wenn man mit Otto Mayer (Bd. I, S. 93 ff.) entgegen Jellinek, S. 359, verlangt, daß das die Behörde kennzeichnende Merkmal die Fähigkeit sei, Verwaltungsakte zu erlassen. Denn der Werberat kann in Gestalt der Genehmigungen Verwaltungsakte erlassen.

Gleichwohl ist dem Werberat auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung sachlich keine Instanz übergeordnet. Die Aufsicht des Propagandaministers ist eben nur Aufsicht und berechtigt diesen nicht, dasselbe Gebiet von sich aus wie eine dem Werberat vorgesetzte, ebenfalls mit der Aufsicht über die Wirtschaftswerbung betraute Instanz zu bearbeiten [4]. Die organisatorische Losgelöstheit vom Propagandaministerium wird durch die Schaffung eines eigenen Haushalts für den Werberat betont.

Zugleich muß aber der Werberat, obwohl er den Wirtschaftswerbenden gegenüber eine Spitzenbehörde darstellt, den gesamten Verkehr mit den Wirtschaftswerbenden selbst erledigen, da eine Angliederung mittlerer (vgl. die Landespropagandastellen als einzige Unterinstanz des Propagandaministeriums) oder mittlerer und unterer Dienststellen, wie es der übliche Aufbau des deutschen Behördenapparates ist (vgl. z. B. die Finanzverwaltung), unterblieben ist, und da die Erledigung des unmittelbaren Verkehrs mit den Wirtschaftswerbenden auch nicht einer anderen Behörde übertragen wurde. Die Durchführung der letzteren Möglichkeit hätte für die Wirtschaftswerbenden insofern eine Erleichterung bedeutet, als ihnen die erstinstanzliche Auseinandersetzung mit einer weiteren, räumlich vielleicht sehr entfernten Behörde erspart geblieben wäre, hätte aber die einheitliche und wirkungsvolle Durchführung nicht in dem gleichen Maße sichergestellt, da dann dem Werberat die personellen Einwirkungsmöglichkeiten der allgemeinen Dienstaufsicht — Disziplinargewalt, Beförderungs- und Anstellungswesen — gefehlt hätten.

Als Organ der Willensbildung des Werberats wirkt der Präsident. Gemäß § 3 I der Satzung trifft der Präsident die Entscheidungen. Alle übrigen Mitglieder des Werberats erscheinen also nur als Gehilfen, die den Präsidenten als Sachbearbeiter oder Berichterstatter in mündlichem oder schriftlichem Vortrag beraten oder technische Arbeiten leisten.

Vom Verwaltungsrat ist in § 4 der Satzung gesagt: Er „wirkt bei der Aufstellung der Grundsätze für die Tätigkeit des Werberats mit". Die andere Seite seiner Tätigkeit besteht in der Überwachung der Durchführung der Grundsätze und der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung. Die Zuweisung dieser Aufgaben läßt erkennen, daß der Wille des Verwaltungsrats als einer dem Präsidenten nebengeordneten Stelle dem Werberat beachtlich zu sein hat. Die Mitwirkung bei der Aufstellung von Grundsätzen für die Tätigkeit des Werberats bleibt aber trotzdem lediglich eine Beratung und Beeinflussung des Präsidenten, die Entscheidung über die zu treffenden Maßnahmen geht von ihm aus. Auch die Fachausschüsse sind lediglich beratende Gremien. Die Verfassung des Werberats beruht also auf dem bürokratischen, nicht auf dem kollegialen System.

Unabhängig von der noch unbeantworteten Frage, ob der Machtbereich des Werberats einen einheitlichen Amtsbereich bildet oder in eine Mehrzahl vom Amtsbereichen zerfällt, läßt sich die Frage prüfen, ob beim Werberat Beamte oder Angestellte beschäftigt sind. Denn ein vorhandenes Amt muß nicht immer mit einem Beamten besetzt sein; es steht

[4] Diese Feststellung ist z. B. insofern bedeutungsvoll, als im Falle eines Kompetenzkonfliktes zwischen dem Werberat und einem Reichsministerium das Reichskabinett den Streit zu entscheiden hätte. (Vgl. Braunmühl-Zweck, S. 22).

dem Staate frei, ein Amt auch von einem Angestellten verwalten zu lassen.

Eindeutig sind schon durch ihre Bezeichnung die Angestellten und Arbeiter des Werberats von dem Beamten unterschieden. Sie befinden sich in einem privatrechtlichen Vertragsverhältnis.

Daß die Mitglieder des Verwaltungsrats oder der Fachausschüsse mit ihrer Berufung zur Arbeit beim Werberat in ein beamtenrechtliches Dienst- oder privatrechtliches Anstellungsverhältnis zum Werberat gebracht werden sollen, ist an keiner Stelle des Werbegesetzes, der Durchführungsverordnungen oder der Satzung auch nur angedeutet. Beide Gremien bestehen aus Ehrenbeamten, im Gegensatz zu den beim Werberat fest und hauptberuflich beschäftigten Personen. Entsprechend ihrer Stellung üben die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Fachausschüsse ihre Tätigkeit unentgeltlich aus. Für die Mitglieder des Verwaltungsrats bestimmt dies ausdrücklich § 4 IV der Satzung. Die Mitglieder der Fachausschüsse haben Anspruch auf Fahrkostenvergütung nach Maßgabe des § 5 der Satzung.

Wie in den Fachausschüssen dem Werberat die Sachkunde und Mitarbeit der Wirtschaftenden nutzbar gemacht werden soll, so soll auch durch die Mitwirkung der Vertreter der an der Wirtschaftswerbung interessierten obersten Reichsstellen die Arbeit des Werberats fruchtbringender gestaltet werden. Wenn dies auch nicht die alleinige Funktion des Verwaltungsrats ist, — denn dem Verwaltungsrat liegt gleichzeitig die Überwachung der Werberatstätigkeit ob, siehe Satzung § 4 I 1 u. 2 —, so wirkt auch er insofern wie die Fachausschüsse im Sinne der auch bei anderen Behörden hinzugezogenen „Laien"-Institutionen.

Die Vertreter der an der Wirtschaftswerbung interessierten Reichsministerien und der Reichsbahn werden von dem Leiter der betreffenden Behörde oder einem beauftragten Vorgesetzten zur Mitarbeit beim Werberat beordert werden; sie werden sich deshalb diesem Auftrag nicht entziehen können. Die Frage, ob die aus der Wirtschaft berufenen Mitglieder der Fachausschüsse ihre ehrenamtliche Tätigkeit beim Werberat übernehmen und ausüben müssen, dürfte zu verneinen sein.
Die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Fachausschüsse befinden sich in öffentlich-rechtlicher Stellung und gehören zur Behörde „Werberat"; sie sind also im weiteren Sinne auch Amtspersonen mit öffentlich-rechtlicher Dienstpflicht, die sie zu gewissenhafter Arbeit, Amtsverschwiegenheit usw., nicht aber zu dem den Berufsbeamten eigentümlichen Verhalten, z. B. hinsichtlich des Wohnsitzes, nötigt[5].

Zu Zweifeln kann die Frage nach der Rechtsstellung des Präsidenten und der Geschäftsführer Anlaß geben. „Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda ernennt den Präsidenten des Werberats und bestellt die Geschäftsführer", WG § 4 Satz 2. Der Präsident und die Geschäftsführer haben gemäß § 2 I der 2. DVO die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten. Sind der Präsident und die Geschäftsführer damit in ein Beamtenverhältnis berufen, oder sind sie Angestellte?

[5] Siehe Köhler, S. 102 ff.

Nachdem die frühere Rechtsprechung des Reichsgerichts, nach der die Beamteneigenschaft durch bloße (rechtmäßige) Wahrnehmung obrigkeitlicher Befugnisse erworben werden konnte, ihre Geltung verloren hat, kommt es mit § 27 des Deutschen Beamtengesetzes vom 26. 1. 1937 darauf an, daß eine Ernennungsurkunde überreicht wird, in der die Worte „unter Berufung in das Beamtenverhältnis" enthalten sind. Eine gültige Durchbrechung erfährt diese Regel nur dann, wenn die Ernennung des Beamten durch Reichsgesetz, gleichgültig unter welchen Formalitäten, erfolgt. 2. DVO § 2 I ist aber nicht als derartige Durchbrechung zu werten, denn sie soll lediglich den Machtbereich der betreffenden Stelleninhaber umgrenzen und beschreiben[6]. Solange also eine dem § 27 DBG entsprechende Berufung des Präsidenten und der Geschäftsführer nicht erfolgt, sind sie nicht als Beamte anzusehen[7].

Gleichwohl üben Präsident und Geschäftsführer Amtstätigkeit aus; daß der Präsident einen Amtsbereich zu verwalten hat, ergibt sich daraus, daß er Leiter einer „Behörde" ist. Daß aber auch den Geschäftsführern gesonderte Amtsbereiche übertragen sind, daß also die Behörde „Werberat" tatsächlich eine Zusammenfassung einer Mehrzahl von Amtsbereichen darstellt, dürfte daraus zu entnehmen sein, daß gemäß § 4 WG der Propagandaminister nicht nur den Präsidenten ernennt, sondern daß ihm auch die Bestellung der Geschäftsführer vorbehalten ist. Soweit Satzung § 3 I 1 von dem Recht des Präsidenten zur Geschäfteverteilung spricht, kann das nur die Bedeutung haben, daß er die Ausübung der den einzelnen Ämtern innewohnenden Geschäfte auf die bestimmten, vom Propagandaminister ernannten Geschäftsführer überträgt. Nicht aber kann er die Amtsbereiche verändern, die durch den Akt der Bestellung der Geschäftsführer durch den Propagandaminister bereits geschaffen sind.

Also auch abgesehen davon, daß § 2 I der 2. DVO dem Präsidenten und den Geschäftsführern die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten überträgt, muß ihr Handeln gegenüber den Wirtschaftswerbenden von dem Pflichtbewußtsein eines Amtsträgers erfüllt sein. Verletzen sie in Ausübung der ihnen anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihnen gegenüber den Wirtschaftswerbenden obliegenden Amtspflichten vorsätzlich oder fahrlässig, machen sie sich z. B. eines Ermessensmißbrauchs oder Ermessensfehlers bei der Genehmigungsentziehung schuldig, so ist ein Schadensersatzanspruch gegen den Werberat gegeben. Ohne Rücksicht auf ihre rechtliche Stellung kommt § 839 BGB in Verbindung mit Artikel 131 WV zur Anwendung. Denn in Ansehung dieser Bestimmungen gilt nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts[8] jede Person als Beamter, die der Staat mit der Ausübung öffentlicher Gewalt als der Organtätigkeit eines Amtsträgers betraut hat. Soweit Schäden bei Ausübung der den Amtsträgern des Werberats übertragenen öffentlichen Gewalt verursacht werden, kommen noch die Bestimmungen des Gesetzes über die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22. 5. 1910 zur Anwendung,

[6] Man kann vielmehr gerade aus der Gleichstellung mit Beamten schließen, daß die Ernennung zu Beamten absichtlich unterblieben ist.
[7] Vgl. dazu Braunmühl-Zweck, S. 79.
[8] RGZ 104, 257 (261); 105, 334 (335).

wobei sich im einzelnen die Voraussetzungen und der Umfang der Schadensersatzpflicht nach § 839 BGB richten[9].
Aus der besonderen Übertragung von Rechten und Pflichten der Reichsbeamten auf den Präsidenten und die Geschäftsführer ergibt sich die Heranziehbarkeit des Gesetzes über Reisekostenvergütung der Beamten vom 15. 12. 1933 und des Besoldungs- und des Versorgungsrechts nach dem DBG vom 26. 1. 1937 u. a., ferner die Anwendbarkeit der Vorschriften des Strafgesetzbuchs über Beamtendelikte, über den erhöhten strafrechtlichen Schutz der Beamten und der Reichsdienststrafordnung vom 26. 1. 1937.

2. Der Werberat als Körperschaft des öffentlichen Rechts

Der Werberat ist auf Grund des § 1 I 2 der 2. DVO eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Um eine Aufgabe außerhalb des regulären Behördenapparates durch einen selbständigen Verwaltungsträger erledigen zu lassen, hätte das Reich allerdings noch die Möglichkeit gehabt, eine Anstalt zu errichten[9]. Es hätte auch eine Anstalt errichtet, wenn es bei Schaffung der neuen Verwaltungsstelle lediglich von technischen Erwägungen ausgegangen wäre. So aber verband es mit dem verwaltungstechnischen Bestreben nach Entlastung von Verwaltungsaufgaben (Dezentralisationsmaßnahme) die politische Absicht, die Volksgenossen, insbesondere die wirtschaftenden zur Teilnahme an der Verwirklichung öffentlicher Gemeinschaftsaufgaben heranzuziehen. Dadurch, daß eine Anstalt nicht geschaffen, sondern die Form einer Körperschaft gewählt wurde, hat der Werberat eine personelle Grundlage, und zwar in der deutschen Wirtschaft, erhalten. Denn ohne Mitglieder ist eine Korporation nicht vorstellbar. Wenn auch nicht die Gesamtheit der Wirtschaftenden in dieser Körperschaft zusammengeschlossen ist, so ist doch die Personengebundenheit des Werberats durch den in Gestalt der Mitglieder oder Fachausschüsse vorhandenen Laienbeirat betont, in dem hervorragende Vertreter der deutschen Wirtschaft, die ja in allen ihren Kreisen an der Wirtschaftswerbung interessiert ist, ihre Kenntnisse und Erfahrungen dem Staate zur Verfügung stellen. Da auf diese Weise innerhalb des Werberats die engste Zusammenarbeit von Vertretern des Staates — das sind die ständigen Amtsträger beim Werberat und die Mitglieder des Verwaltungsrats — und Vertretern der Wirtschaft stattfindet, ist neben der Korrekheit der Amtsführung und der Erreichung des staatlichen Ziels die Wirtschaftsnähe der Maßnahmen und Entscheidungen des Werberats verbürgt.

3. Der Haushalt des Werberats

Die institutionelle Geschlossenheit des Werberats wird wie bei jeder Körperschaft des öffentlichen Rechts, z. B. beim Leipziger Meßamt[10] dadurch unterstrichen, daß er gemäß 2. DVO § 1 I 2 einen eigenen Haus-

[9] Vgl. auch Keil, MuW 1937, S. 155 f.
[10] Vgl. Richard Schmidt, Das Leipziger Meßamt, S. 42 ff.

halt zu führen berechtigt ist. Er steht damit außerhalb der fiskalischen Verwaltung des Reichs, ist also keine statio fisci, so daß er im eigenen Namen klagen und verklagt werden kann (wie jede Körperschaft des öffentlichen Rechts! z. B. Leipziger Meßamt usw.).
Der Präsident stellt den Haushaltsvoranschlag für die Einnahmen und Ausgaben des Werberats auf; der Voranschlag unterliegt der Genehmigung des Propagandaministers im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen (Satzung § 3 II). Der Präsident vertritt den Werberat auch in vermögensrechtlichen Angelegenheiten nach außen.
2. DVO § 3 befreit den Werberat von den Steuern, die das Reich, die Länder und die Gemeinden (Gemeindeverbände) vom Einkommen, vom Vermögen, vom Grundbesitz sowie vom Gewerbebetrieb erheben [11].
Durch die Einnahmen aus der Werbeabgabe wird die aktive Seite seines Haushalts gebildet. Den Einnahmen des Werberats stehen Ausgaben verschiedener Art gegenüber. In der Hauptsache sind es einmal die Beträge für den den Werberat darstellenden behördlichen Apparat, d. h. also für Gehälter, Unterhaltung der Räumlichkeiten u. ä., und weiterhin die Beträge, die der Werberat in die Wirtschaft fließen läßt, sei es zur Vorbereitung oder Unterstützung von Gemeinschaftswerbung oder von Werbung für Notstandsgebiete im Inland [12], sei es zur Förderung der Werbung im Ausland vermittels Zuwendung an Exportzeitschriften [13] oder vermittels Unterstützung persönlicher Werbung gelegentlich der Entsendung deutscher Vertreter ins Ausland [14].
Über Einnahmen und Ausgaben des Werberats wird durch den Rechnungshof des Deutschen Reiches die Rechnungskontrolle nach den Vorschriften der Reichshaushaltsordnung ausgeübt (2. DVO § 1 II). Damit ist ein Mittel gegeben, nicht nur die Sauberkeit der Geschäftsführung, sondern auch seine Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen. Die Prüfung der Haushaltsführung nach der einen oder anderen Richtung steht daneben dem Propagandaministerium als der Aufsichtsinstanz des Werberats frei.

II. Der organisatorische Einbau des Werberats in die Reichsverwaltung

Nachdem so der Werberat als ein in sich geschlossenes Gebilde dargestellt wurde, fragt es sich, welche Stellung der Werberat innerhalb des gesamten staatlichen Verwaltungsapparates, immer noch nach äußeren verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkten gesehen, einnimmt.

1. Der Werberat als Selbstverwaltungskörper

Das Reich hat den Werberat aus einem Bestreben zur Abgabe von Verwaltungsaufgaben geschaffen. Es will durch ihn eine gegenüber der

[11] Die gleiche Vergünstigung in steuerrechtlicher Hinsicht wird nach § 3 der 2. DVO den vom Werberat gegründeten Vereinigungen mit ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken zuteil, sofern diese Vereinigungen keinen über die Vermögensverwaltung hinausgehenden wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhalten.
[12] Vgl. 2. Gesch. Bericht, S. 12.
[13] Vgl. 2. Gesch. Bericht, S. 24.
[14] Vgl. 2. Gesch. Bericht, S. 26.

Volksgemeinschaft und insbesondere gegenüber der Wirtschaft übernommene Aufgabe lösen, deren Erledigung den regulären Behördenapparat zu stark belastet hätte. Es errichtete einen Selbstverwaltungskörper in Gestalt einer Körperschaft des öffentlichen Rechs. „Körperschaften des öffentlichen Rechts sind die bestimmungsgemäßen Träger jeder Art von Selbstverwaltung“ [15]. Der Werberat bearbeitet also unter eigener Verantwortlichkeit ihm übertragene Aufgaben des Reichs. Er steht außerhalb des reichseigenen Behördenapparates; als Selbstverwaltungskörper leistet er mittelbare Reichsverwaltung.

Selbstverwaltungskörper, die mittelbare Reichsverwaltung erledigen, können von zweierlei Art sein, und zwar auch dann, wenn sie nicht in Form einer Anstalt, sondern einer Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet sind. Streng zu scheidende Kategorien mit einer jeweils feststehenden Anzahl von Merkmalen sind von der Wissenschaft nicht gebildet worden und ergeben sich im Rechtsleben natürlich nicht, man darf die Eingruppierung lediglich nach der Tendenz des in der Wirklichkeit vorhandenen Gebildes vornehmen.

Die eine Art von Selbstverwaltungskörpern stützt sich auf eine wirkliche Gemeinschaft, die andere Art entbehrt einer solchen, wenn sie auch eine personelle Grundlage besitzt und auf eine (mögliche) Gemeinschaft hinweist.

Selbstverwaltungskörper der ersten Art sind die berufsständischen Selbstverwaltungskörper (echte Selbstverwaltungskörper, Selbstverwaltungskörper im engsten Sinne), solche der zweiten Art sind die staatlichen (oder staatsbezogenen).

Dabei ist klarzustellen, daß jede der beiden Arten Selbstverwaltungskörper mittelbare Staatsverwaltung leisten.

Dem Werberat fehlt eine berufsständische Gemeinschaft. Die Werbefachleute bilden eine berufsständische Gemeinschaft für sich, über die der Werberat in Erfüllung seiner berufsständischen Aufgabe lediglich die Aufsicht ausübt. Die Wirtschaftenden oder Wirtschaftswerbenden bilden keinen berufsständischen Zusammenschluß. Anzeichen, die für das Vorhandensein einer Gemeinschaft sprechen könnten, Ehrengerichtsbarkeit, gemeinsames Ausbildungswesen u. ä. sind nicht gegeben. Eine ständische Ehrengerichtsbarkeit oder ein ständisches Ausbildungswesen besteht nur in den Untergliederungen der Wirtschaft oder für Teilzusammenfassungen von Untergliederungen. Der Werberat ist also nicht als Apparat einer ständischen Gemeinschaft, nicht als ständischer Apparat anzusehen, sondern als staatlicher Selbstverwaltungskörper, d. h. als vom Staate geschaffene Organisation zur Erledigung mittelbarer, im engeren Sinne staatlicher Verwaltungstätigkeit [16].

[15] So Köttgen, Dt. Verwaltung, S. 103.

[16] So auch Weber, S. 23: „Der Werberat ist . . keine Standesvertretung, keine Stelle des ständischen Aufbaues“; Maunz, Verwaltung, S. 179: „Über die ständische öffentliche Verwaltung hinaus geht der Werberat der deutschen Wirtschaft, ohne indessen Berührungspunkte mit der Wirtschaftsselbstverwaltung, aber auch mit der Kulturselbstverwaltung zu verlieren . . .“; Braunmühl-Zweck, S. 82: „Der Werberat ist eine Vertretung der Wirtschaft mit Hoheitsfunktionen. Er ist nicht eine Stelle des ständischen Aufbaues“. Troeger, S. 3 erklärt: „Wenngleich nun auch der Werberat durchaus keine

Dafür, daß der Werberat ein staatlicher Selbstverwaltungskörper ist, spricht abgesehen davon, daß die Werbeabgabe als Reichsabgabe aufzufassen ist, auch folgendes:
Der Werberat soll den Sinn der staatlichen Wirtschaftspolitik verständlich machen.
Umgekehrt besteht ferner ein Interesse der Volksgesamtheit an der Tätigkeit des Werberats, sofern er zur Erfüllung seiner polizeilichen Aufgabe tätig wird, d. h. soweit er läuternd auf die Wirtschaftswerbung wirkt.
Ferner besteht eine enge Beziehung zum unmittelbar-staatlichen Verwaltungsapparat infolge der Einflußmöglichkeit des Propagandaministeriums vermittels der Aufsicht. Zur Kennzeichnung dessen, daß die Regelung der Wirtschaftswerbung eine rein staatliche und nicht erst eine mit dem Hervortreten und der Durchführung des berufsständischen Gedankens entstandene Angelegenheit ist, mag der Hinweis dienen, daß die „Wirtschaftswerbung", die durch die Verordnung über die Aufgaben des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda vom 30. 6. 1933 [17] in das Ressort dieses Ministeriums eingewiesen wurde, (jedenfalls teilweise) den Geschäftsbereichen des Reichswirtschaftsministeriums und des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft entnommen wurde (Abs. 2, Z. 3 d. VO), in denen sie also schon früher als Aufgabenbereich vorhanden war.
Die Werberatstätigkeit vollzieht sich auf Grund staatlicher Anweisung. Die Herausbildung eines eigenen Willens, die jedenfalls in ungleich stärkerem Maße eine bezeichnende Eigenschaft der berufsständischen Gliederungen ist, ist beim Werberat nicht zu beobachten. Die Beteiligung der Vertreter der Wirtschaft und die Berücksichtigung ihrer Wünsche bewegt sich in den vom Staate vorgeschriebenen Bahnen.
Mit der Feststellung aber, im Werberat einen staatlichen Apparat vor sich zu haben, entfällt die Möglichkeit einer Unterscheidung der Aufgaben des Werberats in Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten.
Diese Trennung dürfte nur bei den für eine engere Gemeinschaft arbeitenden Apparaten, bei echten Selbstverwaltungskörpern möglich sein. Beim Werberat, einem von der staatlichen Herrschaftsführung unbedingt abhängigen, für die Volksgemeinschaft, nicht für eine engere Gemeinschaft tätigen Apparat, können nur staatliche Angelegenheiten zur Erledigung stehen. Auch die Aufsicht über die Werbefachwirtschaft ist eine staatliche Aufgabe [18].
Es verdient, als kennzeichnendes Merkmal der Rechtsstellung des Werberats festgehalten zu werden, daß er sich bereits nach seiner Stellung innerhalb der Behördenorganisation des Reichs von einem Poli-

---

Körperschaft der wirtschaftlichen Selbstverwaltung ist [womit er den ständischen Aufbau meint], so liegt doch .. eine Ähnlichkeit mit dem Verbandswesen vor, ..". Er kommt also im Grunde zu demselben Ergebnis, da er nur eine Ähnlichkeit mit einer berufsständischen Vertretung anerkennt. Vgl. auch Hessel-v. Derschau, S. 9.

[17] RGBl I, S. 449.

[18] Anders Weber, S. 24.

zeiorgan unterscheidet. Denn die Polizeiorganisation läuft noch immer, trotz des Gesetzes über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934 über die ehemaligen Landesbehörden, während der Werberat nicht Landesbehörde, sondern reichseigene, wenn auch reichsmittelbare Behörde ist. Unter dem Werberat hat eine Vereinigung von Zuständigkeiten stattgefunden, die in die Bereiche der verschiedenen Ministerien gehörten. Z. B. mußte der Werberat bei Gelegenheit der Regelung des Außenanschlags folgende Ministerien in ihren Belangen berühren: Das Innenministerium, das aus feuerpolizeilichen Gründen an der Wirtschaftswerbung interessiert ist, das Arbeitsministerium, das hinsichtlich der Wirtschaftswerbung baupolizeiliche und arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte verfolgt, das Verkehrsministerium [19], den Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen, das Kultusministerium als Heimatschutzbehörde, das Finanzministerium z. B. der Luftraumabgabe wegen, das Wirtschaftsministerium und das Propagandaministerium.

Diese Vereinigung von Aufgaben ist nicht aus Gründen der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verwaltung erfolgt, die im Interesse der Sicherstellung des Verwaltungserfolges und der Übersehbarkeit der Verwaltung durch die Bevölkerung erstrebt wird. Zwar führt der Werberat, wie eine Klammer wirkend, die an der Wirtschaftswerbung interessierten Ministerien und Verwaltungsstellen (wenigstens zur Meinungsäußerung über bestimmte, vom Werberat angeregte Fragen) zusammen. Aber erstens sind die bisher für die Bearbeitung und Entscheidung von Fragen der Wirtschaftswerbung zuständigen Stellen auch weiterhin dafür zuständig geblieben. Außerdem aber wären, selbst wenn eine völlige Ausgliederung von Zuständigkeiten stattgefunden hätte, die Stellen, für die die Betreuung der Wirtschaftswerbung unter einem bestimmten Gesichtspunkt e i n e ihrer Aufgaben darstellte, wegen der ihnen obliegenden übrigen Aufgaben nicht überflüssig geworden.

Die Vornahme der Vereinigung aller die Wirtschaftswerbung berührenden Zuständigkeiten ist vielmehr aus der Notwendigkeit zu erklären, tief wurzelnde Übelstände auf einem Gebiet mit tiefgreifenden Mitteln zu beseitigen. Gerade insofern hat der im Jahre 1933 errichtete Werberat eine Parallele gefunden in der Errichtung eines Reichsministeriums für die kirchlichen Angelegenheiten. Hier wie dort war die Regierung vor die Aufgabe gestellt, Schäden schnell, also ungehemmt und gründlich zu beheben. Gehemmt aber wird die Schnelligkeit und Gründlichkeit von Entschließungen und Maßnahmen durch eine Vielzahl zuständiger Stellen [20].

---

[19] Vgl. § 28 VI der Reichsstraßenverkehrsordnung vom 28. 5. 1934 (RGBl I, S. 455).

[20] Wie viele Amtsstellen schon an einem Zweige der Wirtschaftswerbung interessiert sein können, hatte sich soeben gezeigt. Nimmt man einen anderen Teil der Wirtschaftswerbung, so kommen noch andere hinzu. Handelt es sich z. B. um eine Maßnahme auf dem Gebiete der Exportwerbung, so kann neben den bereits erwähnten Arbeits- und Wirtschaftsministerien das Auswärtige Amt gerade seinen Standpunkt zur Geltung bringen wollen. An den Angelegenheiten der Evangelischen Kirche waren die Reichs- und Landesministerien des Inneren sowie die Reichs- und Landesministerien für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung beteiligt.

Deshalb galt es zunächst, über die bisherigen Zuständigkeiten hinweg eine Zentralstelle des Reichs mit der Inangriffnahme und Durchführung der jeweiligen Aufgaben zu betrauen. Im zweiten Fall, dem der Evangelischen Kirche, hat das Reich nun im Gegensatz zur Regelung der Wirtschaftswerbung einen klaren, eindeutigen Weg beschritten. Allerdings lagen im zweiten Fall auch die Verhältnisse wesentlich klarer und einfacher. Die alten Zuständigkeiten wurden beseitigt und der neue Machtbereich zunächst des Reichsministers ohne Geschäftsbereich Kerrl [21] und später des Reichsministers für die kirchlichen Angelegenheiten scharf umgrenzt. Neben dem Werberat wurden aber alle bisher zuständigen Stellen in ihrer Zuständigkeit belassen [22].

Immerhin ist gemäß der gleichen Sachlage und auf Grund des im zweiten Fall gewählten Weges der Beseitigung der bisherigen Zuständigkeiten anzunehmen, daß auch im Fall des Werberats die Autorität dieser Instanz auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung gegenüber den bisher zuständigen Stellen unzweifelhaft sichergestellt sein sollte. Andernfalls wäre doch kein Weg zu einheitlicher und wirksamer Gestaltung der Wirtschaftswerbung gefunden, und der Werberat wäre zu einer Instanz gemacht, die von den traditionsstarken oder sonst mit eindeutig festgelegten Machtbereichen ausgestatteten Behörden als Pionier oder als Prügelknabe benutzt wird, indem sie den Werberat ein Gebiet bearbeiten lassen, den Erfolg beobachten und dann ihrerseits bei Mißerfolgen des Werberats dasselbe Gebiet anders oder gar nicht regeln (Werberat als Prügelknabe), oder indem sie bei Erfolgen des Werberats dasselbe Gebiet noch einmal ihrerseits in der gleichen Weise eigenen Bestimmungen unterwerfen (Werberat als Pionier).

Nachdem der Werberat z. B. den Außenanschlag geregelt hat, könnten etwa das Innenministerium oder gar Landesbehörden eine andersgeartete Regelung zwar für jede Art von Außenwerbung vorschreiben, wenn sie das für nötig halten, nicht aber für Außenanschlag auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung. Auch die Bedeutung der Verunstaltungsgesetze von 1902 und 1907 z. B. liegt im gegenwärtigen Augenblick darin, daß die durch sie an die Polizeibehörden erteilten Kompetenzen sich gerade über das Gebiet der Wirtschaftswerbung hinaus auf jede andere Art von Werbung mit Ausnahme der politischen erstrecken. Wenn aber die Reichsregierung bestimmte regelnde Maßnahmen des Werberats, also z. B. die Regelung des Außenanschlags (die infolge ihres verwaltungsmäßigen Charakters den Vorzug der leichten Abänderbarkeit und der nachträglichen Verbesserung entsprechend den jeweiligen Erfahrungen hat) auf Grund ihrer Bewährung für geeignet befindet, zu Maßstäben, also zu wirklichen Regeln erhoben zu werden, so kann sie dem Werberat, wenn nicht verwaltungsmäßige und gesetzliche oder verord-

[21] Siehe den Erlaß über die Zusammenfassung der Zuständigkeiten des Reichs und Preußens in kirchlichen Angelegenheiten vom 16. 7. 1935 (RGBl I, S. 1029).

[22] Auf die Schwierigkeiten, die aus dieser Regelung für den Werberat entstanden, insbesondere hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Reichsinnenministerium und den Länderministerien verweist der 1. Gesch. Bericht S 27/28 und der 2. Gesch. Bericht, S. 27. Der Werberat wurde als „Fremdkörper" angesehen und seine Arbeit nicht immer anerkannt und unterstützt.

nungsmäßige Regelung miteinander in Einklang gebracht werden und nebeneinander Daseinsberechtigung haben, die Kompetenz für einen oder mehrere bestimmte Bezirke der Wirtschaftswerbung oder für die gesamte polizeiliche Seite der Wirtschaftswerbung entziehen und das betreffende Gebiet mit gesetzgeberischen Mitteln, sei es durch ein Gesetz, sei es durch (Rechts-) Verordnungen der Ministerien, regeln. Zur Herbeiführung einer einheitlichen Regelung im Reich in Fragen der Werbung und des Wettbewerbs allerdings kann und soll sich die Arbeit des Werberats als Pionierarbeit auswirken [23].

[23] Daß durch die Arbeit des Werberats tatsächlich Ersprießliches für die gesamte Reichsverwaltung geschaffen werden kann, zeigt folgendes Beispiel. Der Werberat hat im Laufe des Jahres 1935 in engster Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen den Wortlaut einer Bekanntmachung fertiggestellt, die die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens regelt (Siehe 2. Gesch. Bericht, S. 21.). Nachdem diese Bekanntmachung allseitige Zustimmung, insbesondere die des Reichspropagandaministeriums, des Innenministeriums, des Wirtschaftsministeriums, des Justizministeriums und nach anfänglichem Zögern auch die Zustimmung des Stellvertreters des Führers gefunden hatte, erging sie am 5. 5. 1936 als 17. Bekanntmachung (WW 1936, S. 51.). Nachdem so der Anstoß zu dieser Regelung vom Werberat ausgegangen und die Vorarbeit von ihm auf diesem Gebiete geleistet worden war, erließ gleichzeitig am 5. 5. 1936, also hier ohne den Erfolg der Bekanntmachung des Werberats abzuwarten, der Reichs- und Preußische Minister des Inneren eine Polizeiverordnung für Preußen (Preuß. Gesetzsammlung Nr. 13, S. 105), die inhaltlich mit der 17. Bekanntmachung des Werberats völlig übereinstimmt. Auf das Ersuchen des Reichs- und Preußischen Innenministers an die Regierungen der außerpreußischen Länder (Vgl. WW 1936, S. 55 oder GRUR 1936, S. 423.) wird die gleiche Regelung im ganzen Reich eingeführt, unter Aufhebung der entgegenstehenden Länderbestimmungen (s. für Preußen § 11 d. Poliz. Verordnung.).
Die gleichzeitige rechtssatzmäßige Regelung der Heilmittelwerbung geschah in diesem Fall bewußt so, daß der Werberat seine Zuständigkeit auf dem Gebiet der Heilmittelwerbung behält, und daß sie auch keinesfalls überflüssig geworden ist. Die Polizei ist vielmehr infolge der mit der 17. Bkm vollständig gleichlautenden, der Zielsetzung des Werberats folgenden gesetzlichen Anweisung, ohne vorheriges Ersuchen des Werberats, aber auch ohne die polizeiliche Selbständigkeit der Entscheidung über die Notwendigkeit eines Einschreitens nach § 14 PVG, im Rahmen der genannten Polizeiverordnung zur Mitarbeit an den Aufgaben des Werberats und zur Zusammenarbeit mit dieser neuen Institution gezwungen. Sie ersetzt insofern den dem Werberat fehlenden Unterbau. Beide Behörden ergänzen sich ferner, indem zunächst die Polizei mit dem ihr nach § 10 der VO gegebenen Mittel der Geldstrafe bis zu 150 RM oder der Haft einschreitet, während der Werberat entsprechend seiner Stellung als Zentralbehörde, die es ihm gar nicht erlaubt, in allen Fällen selbst einzuschreiten, nur in den Fällen von grundsätzlicher Bedeutung oder gegen besonders grobe Verstöße mit der Genehmigungsentziehung vorgeht (Vgl. Dickmann, WW 1936, S. 56).
Zudem hat ein im Zusammenhang mit der Verordnung ergangener Runderlaß des Innenministers an alle Polizeibehörden (WW 1936, S. 55 oder GRUR 1936, S. 423.) der vermittels des bereits erwähnten Ersuchens an die übrigen Länderregierungen im ganzen Reich beachtet werden muß, die entscheidende Stellung des Werberats gegenüber den Polizeibehörden sichergestellt, was eine Bestätigung der oben vorgetragenen Ansicht von der beherrschenden Stellung des Werberats in Fragen der Wirtschaftswerbung ist. In ihm ist angeordnet: „. . . 2. Wegen Zuwiderhandlungen gegen die §§ 3 Buchst. b und c, 4, 5 Buchst. b, 6, 7 und 9 dieser Polizeiverordnung ist nur einzuschreiten, nachdem . . . . bis auf weiteres die Zustimmung des Präsiden-

2. Die Aufsicht über den Werberat

Jeder Träger mittelbarer Reichsverwaltung untersteht einer Aufsichtsinstanz des Reichs. Als Aufsichtsinstanz über den Werberat ist nach WG § 2 II der Propagandaminister bestellt[24], dessen Zuständigkeit für jede Art von Werbung durch die Verordnung über die Aufgaben des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda vom 30. 6. 1933 festgelegt ist[25].

Die Aufsicht besteht sowohl in sachlicher wie auch in personeller Hinsicht, letztere in Gestalt der Dienstaufsicht.

Die sachliche Aufsicht obliegt dem Propagandaminister im Einvernehmen mit den für die Wirtschaftspolitik zuständigen Reichsministern (WG § 2 II). Die Art der Ausübung dieser sachlichen Aufsicht hat man sich so vorzustellen, daß die einzelnen zuständigen Reichsminister diese Befugnis im Wege über den Propagandaminister ausüben. Die gegenteilige Ansicht, daß etwa direkte Verwaltungsanweisungen von ihnen an den Werberat erlassen werden könnten, würde eine Werberatstätigkeit nach einheitlichen und unverrückbaren Gesichtspunkten verhindern. Im übrigen ist für die Wahrnehmung der Interessen der einzelnen Ministerien genügend Sorge getragen, indem z. B. gemäß § 2 I WG ihre Mitwirkung bei der Berufung der Mitglieder des Werberats und beim Erlaß von Durchführungsverordnungen (WG § 6) oder die Entsendung von Vertretern in den Verwaltungsrat des Werberats nach § 4 I u. II der Satzung[26] angeordnet ist.

Den Inhalt der Staatsaufsicht faßt Otto Mayer (Bd. II S. 392 ff.) zusammen in das Recht „der Kenntnisnahme, der Rechtsbewahrung und der vorbehaltenen Zustimmung" (S. 395). Diese Rechte sind gegenüber dem Werberat im einzelnen etwa folgendermaßen gestaltet:

Der Werberat muß dem Propagandaministerium über seine Tätigkeit durch mündliche und schriftliche Berichte Auskunft erteilen. Er muß ihm die Akten einreichen und sich unmittelbare Dienstuntersuchungen (Visitationen) gefallen lassen.

Der Propagandaminister kann nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Werberatsmaßnahmen prüfen und rechtswidrige oder unzweckmäßige Maßnahmen außer Kraft setzen.

Das Recht der Zustimmung, das sowohl in einem Bestätigungsrecht bei Ernennung von Mitgliedern u. ä., als auch in einem Genehmigungsrecht bei den Verwaltungsgeschäften bestehen kann, sieht hier so aus, daß ein

---

ten des Werberats der deutschen Wirtschaft, Berlin W 8, Unter den Linden 21, eingeholt ist".

[24] Braunmühl-Zweck, S. 73/74 verweisen auf die Ähnlichkeit des Werberats im Aufbau und der Beaufsichtigung mit der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, weshalb zur Auslegung des Aufsichtsbegriffs § 47 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 1927 und die hier bereits entwickelte Rechtslehre herangezogen werden können.

[25] Siehe RGBl I, S. 449. Insbesondere Abs. 1 d. VO: „Zuständig für alle Aufgaben . . . der Werbung für . . . Wirtschaft" und Abs. 2 Z. 3: „Wirtschaftswerbung, Ausstellungs-, Messe- und Reklamewesen".

[26] die gemäß § 4 Satz 1 WG ebenfalls unter Beteiligung dieser Minister aufgestellt wurde.

Bestätigungsrecht dadurch weit überboten wird, daß der Propagandaminister gemäß § 4 Satz 1 WG dem Werberat eine Satzung geben durfte und nach § 2 I die Mitglieder im Einvernehmen mit den zuständigen Fachministern beruft, daß aber ein Genehmigungsrecht nicht vorhanden ist. Die einzelnen Verwaltungshandlungen vollzieht der Werberat ohne Mitwirkung der Aufsichtsinstanz[27].

Die dem Werberat übertragene Ausübung der Aufsicht über die Wirtschaftswerbung stellt nicht nur eine Ermächtigung für den Werberat dar. WG § 1 Satz 2: „Die Aufsicht [über die Wirtschaftswerbung] wird ausgeübt durch den Werberat der deutschen Wirtschaft" enthält vielmehr eine, wenn auch sehr allgemein gehaltene staatliche Anweisung zum Tätigwerden. Die Aufsichtsführung über den Werberat kann nur als Aufsicht über einen handelnden, nicht über einen untätigen Werberat gedacht sein. Die Aufsicht des Propagandaministers erstreckt sich gerade darauf, daß der Werberat seine Aufgaben als Ganzes auftragsgemäß erfüllt[28].

Die Dienstaufsicht dagegen wird nur vom Propagandaminister allein ausgeübt. Denn dieser ernennt auch allein den Präsidenten des Werberats und bestellt die Geschäftsführer (WG § 4 Satz 2), wobei im Gegensatz zu den vielen soeben erwähnten Bestimmungen, die die Beteiligung der für die Wirtschaftspolitik zuständigen Reichsminister an der Aufsicht über den Werberat anordnen, hier die Mitwirkung anderer Ministerien nicht erwähnt ist. In dem Recht zur Ernennung liegt aber zugleich die Befugnis zur Abberufung und zur dienststrafrechtlichen Belangung der berufenen Amtsträger.

Wenn Braunmühl-Zweck S. 74 erklären: „Daß § 2 Abs. 2 keine Dienstaufsicht begründen will, ergibt sich auch schon daraus, daß für personelle Fragen (z. B. die Berufung der Mitglieder, § 2 Abs. 1) eine andere Zuständigkeit getroffen worden ist, als für die Frage der sachlichen Aufsicht (§ 2 Abs. 2)", so geht schon aus diesem Satz hervor, daß Braunmühl-Zweck offenbar nicht an die vom Propagandaminister bestellten Amtsträger denken. Hinsichtlich der Mitglieder und der übrigen beim Werberat Beschäftigten dürfte aber tatsächlich eine Dienstaufsicht nicht bestehen, da es den Ministerien nicht darauf ankommen wird, insofern das körperschaftliche Selbstverwaltungsrecht des Werberats zu beschränken, nachdem ihnen ausreichende Einflußmöglichkeiten eingeräumt worden sind[29].

---

[27] Das Recht der Zustimmung ist weder im ganzen noch in einzelnen Teilen in der Übertragung der Aufsicht über einen Selbstverwaltungskörper enthalten, sondern hätte besonderer rechtlicher Zuweisung bedurft. Otto Mayer, Bd. II, S. 398.

[28] Eine gerichtliche Nachprüfung der Staatsaufsichtsakte kann der Werberat nicht veranlassen, da der Gedanke der einheitlichen Staatsführung das Prinzip der rechtlichen Gleichordnung von Subjekt und Objekt der Aufsicht nicht verträgt (vgl. Maunz, Dt. Recht 1935, S. 393 (396)).

[29] Troeger, S. 7 macht keinen Unterschied zwischen den mit einem Amte versehenen Personen (Präsident und Geschäftsführer) und den übrigen, insbesondere den Mitgliedern, und spricht unterschiedslos von der Aufsicht des Propagandaministers über das Personal des Werberats. Vgl. auch Weber, S. 24, der das Bestehen einer Dienstaufsicht überhaupt verneint.

Die Unterstellung des Werberats unter das Propagandaministerium zeigt deutlich, daß der Werberat insbesondere das Instrument des Staates zur Vorbereitung und Verständlichmachung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierung sein soll[30]. Es ist aus der Erkenntnis heraus, mit einem überzeugten, freiwillig handelnden Volk leichter staatliche Ziele erreichen zu können als mit einem lediglich durch gesetzliche Bestimmungen gezwungenen, neben das Gesetz die Propaganda als öffentliches Führungsmittel getreten. Der Werberat ist aber damit als stark politischer Apparat gekennzeichnet, und zwar hat er auf dem Gebiet der Wirtschaft die gleiche Aufgabe übernommen, die das Propagandaministerium auf dem Gebiet der Staatspolitik selbst erfüllt.
Da der Werberat als politisches Sprachrohr gerade den für die Wirtschaftspolitik zuständigen Reichsministern zur Verfügung stehen muß, wurde in § 2 II WG bestimmt, daß der Propagandaminister die sachliche Aufsicht im Einvernehmen mit diesen Ministern ausübt[31]. Die allgemeine Aufsicht wird also nach der fachlichen Seite verstärkt, gegenüber dem Werberat tritt aber aufsichtsführend ausschließlich das Propagandaministerium auf, ohne daß dadurch eine dem Werbegesetz widersprechende Benachteiligung anderer Ministerien entstünde (vgl. oben S. 64). Direkte Erlasse anderer Reichsminister an den Werberat scheinen danach nicht vorgesehen zu sein[32].
Eine weitere Einflußmöglichkeit des Staates auf den Werberat ist dadurch geschaffen, daß die Ministerien ihre Vertreter in den Verwaltungsrat des Werberats entsenden. Der Verwaltungsrat ist ein Aufsichtsorgan, das nur sachliche Aufsicht ausübt und nicht von außen her einwirkt, sondern im inneren Aufbau des Werberats selbst seine Stellung gefunden hat. Der Verwaltungsrat setzt sich zusammen aus Vertretern des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda sowie aus Vertretern des Auswärtigen Amts, des Reichsministers des Innern, der Finanzen, der Wirtschaft, der Arbeit, der Post, des Verkehrs, der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft und des Reichsministers für Ernährung und Landwirtschaft (§ 4 II der Satzung). Entsprechend seiner Stellung im Inneren des Werberats soll seine Aufsicht auch nicht rein passiver überwachender Natur sein, sondern er wirkt, wie § 4 I 1 der Satzung bestimmt, bei der Aufstellung der Grundsätze für die Tätigkeit des Werberats mit[33].

---

[30] Vgl. auch die Rede des früheren Reichswirtschaftsministers Dr. Schmitt zur Eröffnung des Werberats, deren einschlägige Stelle bereits oben S. 22 zitiert wurde.
[31] Vgl. die §§ 4 u. 6 WG, die ebenfalls die Beteiligung dieser Minister anordnen.
[32] Vgl. Culemann, ZAkad. 1936, S. 178 (179), der einen Erlaß des Reichswirtschaftsmin. an den Werberat erwähnt.
[33] Ein Organ, das nur zum Teil staatlicher Aufsicht dient, das vielmehr Vertreter aller beteiligten Kreise zur Berücksichtigung ihrer Belange bei der Heilmittelwerbung vereinen soll, ist der als „Aufsicht" bezeichnete Ausschuß nach Z. 10 der 17. Bkm, dessen Mitglieder, die Vertreter des Reichsministers des Inneren, des Reichswirtschaftsministers, des Stellvertreters des Führers, der Reichsärztekammer und der Fachgruppe „Pharmazeutische Ezeugnisse" sind, vom Präsidenten des Werberats mit Zustimmung einiger Minister berufen werden.

B. Die Rechtsstellung des Werberats nach wesensmäßigen Gesichtspunkten

I. Die Verwaltungstätigkeit des Werberats

Nachdem im vorangehenden die Rechtsstellung des Werberats nach organisatorischen, äußeren Gesichtspunkten bestimmt wurde, ist es nunmehr am Platze, die inneren Merkmale, die dem Werberat gegenüber anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sein charakteristisches Gepräge geben, unter Benutzung der oben gewonnenen Ergebnisse aufzuzeigen. Waren oben die Aufgaben des Werberats nach sachlichen Gesichtspunkten dargestellt und die einzelnen Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben auf ihre Rechtsnatur hin untersucht worden, so soll nunmehr die Tätigkeit des Werberats vom staats- und verwaltungsrechtlichen Blickpunkt aus gekennzeichnet und in Beziehung zum übrigen Staats- und Wirtschaftsgeschehen gesetzt werden. Damit wird dann das rechtliche innere Wesen des Werberats geschildert, dessen rechtliche Gestalt oder äußere Erscheinungsform soeben wiedergegeben wurde.

Der Werberat hat ein Recht zur Rechtssetzung nicht erhalten. Ihm wurde durch das Werbegesetz die Aufsicht über das gesamte wirtschaftliche Werbewessen übertragen. Dieser Aufgabe entledigt er sich mit den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln der Genehmigung und der Bedingungen. Diese genügen, um die Wirtschaftswerbung in seinem Sinne zu beeinflussen, und bieten den Vorzug noch schnellerer und mühelo serer Anpassung, als dies bei ebenfalls bequem abänderbaren Rechtsverordnungen der Fall wäre. Eine gesetzliche Regelung trägt, da sie Maßstab sein soll, die Tendenz zur Beständigkeit in sich, die bei Maßnahmen des Werberats, besonders wenn sie zur Erreichung wirtschaftlicher Ziele dienen, nicht in diesem Grade vorhanden zu sein braucht. Es sind also keine Gebote oder Verbote vorhanden, in denen ein „Sollen" für die Wirtschaftswerbenden steht. Es wird den Wirtschaftswerbenden nicht ein bestimmtes Verhalten zur Pflicht gemacht. Die Bekanntmachungen enthalten Genehmigungsbedingungen, bei deren Nichterfüllung die Genehmigung entzogen wird. Eine Genehmigungsentziehung ist nicht eine Rechtsfolge, nicht eine Strafe für einen Gesetzesverstoß, sondern die Folge einer nicht eingehaltenen Bedingung. Lobe[1] erwähnt daher mit Recht, daß aus diesem Grunde niemals eine Begnadigung oder Amnestie die Nichtbefolgung einer vom Werberat ausgesprochenen Untersagung einer Werbung ergreift.

Die Formulierung der Bekanntmachungen erweckt teilweise den Anschein gesetzlicher Bestimmungen; sie darf über ihren wahren Rechtscharakter nicht hinwegtäuschen. Der Werberat hätte den einzelnen Bedingungen auch äußerlich die Form von Bedingungen geben können, hat aber die Ausdrucksweise des Gesetzes um ihrer psychologischen Wirkung willen gewählt.

Als Bedingungen fehlt den Bekanntmachungen des Werberats daher auch jede unmittelbare Wirkung für die Entscheidungen der richter-

[1] GRUR 1936, S. 209 (217).

lichen oder anderer Behörden. Wollte man eine gesetzliche Bindung dieser Behörden annehmen, so würde für sie gelten, was für den Werberat selbst nicht gilt. Diese müßten sie beachten, während der Werberat im einzelnen Fall auf Grund freien Ermessens seine in den Bekanntmachungen enthaltenen Bedingungen abändern, also verschärfen oder erleichtern kann[2]. Es steht ihm insbesondere völlig frei, ob er auf die Verletzung von Bedingungen hin die Genehmigung entziehen will oder nicht, während das Gericht eine in einem Gesetz angedrohte Rechtsfolge bei einer Zuwiderhandlung gegen das Gesetz aussprechen müßte.

Wenn der Werberat um die Erteilung der Genehmigung zur Wirtschaftswerbung angegangen wird, oder wenn Wirtschaftswerbung auf Grund allgemeiner oder insgesamt erteilter Genehmigung ausgeführt wird und es sich lediglich darum handelt, die Übereinstimmung der ausgeführten Wirtschaftswerbung mit den Bestimmungen des Werberats zu überwachen, hat der Werberat Entscheidungen zu fällen, und zwar darüber, ob eine bestimmte Wirtschaftswerbung seinen Anforderungen entspricht oder nicht, und ob er also die Genehmigung erteilen oder belassen wird oder nicht.

Diese Entscheidung des Werberats ist kein richterliches Urteil, das den Entscheidungen der Zivilgerichte, Strafgerichte oder Verwaltungsgerichte über bürgerliche, strafrechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Ansprüche verschiedener Parteien untereinander vergleichbar wäre, sondern ein bei allen Genehmigungs- und Konzessionssachen von der Verwaltung vorzunehmendes Abwägen und Wahren privater und öffentlicher Interessen. Es ist nicht Aufgabe und Absicht des Werberats — selbst dann nicht, wenn der Werberat auf einen Verstoß gegen seine Bestimmungen von einem Mitbewerber des Verstoßenden aufmerksam gemacht wurde, der ein persönliches Interesse an dem Unterlassen des Verstoßes hat —, einen Streit von Wettbewerbern durch ein richterliches Erkenntnis zu beenden, sondern seine Tätigkeit ist verwaltungsmäßiges Gestalten im Interesse der Allgemeinheit. Richterliche Tätigkeit besteht ferner in der Anwendung allgemeingültiger Regelungen auf den konkreten Fall, der Werberat aber prüft, ob die von ihm für den Einzelfall auferlegten Bedingungen — gleichgültig, ob sie durch Bekanntmachungen oder im Einzelfall auferlegt sind — eingehalten wurden oder nicht.

Der Werberat vollzieht also nicht Akte der Rechtsprechung, d. h. keine Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten, sondern nimmt Beurteilungen einer Sachlage vor, die zunächst verwaltungsinternen Wert besitzen und nur sekundär infolge ihrer Auswirkungen die Wirtschaftswerbenden interessieren, und die gegebenenfalls die Grundlage verwaltungsmäßigen Handelns bilden.

Der Werberat befindet sich also auch nicht in einer der richterlichen Bindung an das Gesetz vergleichbaren Lage. Er ist innerhalb der allgemeinen gesetzlichen Schranken in der Ausübung seines Ermessens frei. Die von ihm getroffene Entscheidung ist kein Richterspruch; ihr fehlen folglich auch die mit einem Urteil verbundenen Rechtsfolgen, z. B. die Möglichkeit des Erwachsens in Rechtskraft.

[2] Anders Braunmühl-Zweck, S. 113.

Die einzelnen Handlungen des Werberats waren oben eindeutig als Verwaltungshandlungen bestimmt worden. Der Werberat ist also eine Verwaltungsbehörde.

Betrachtet man die Verwaltungstätigkeit i. e. S., das heißt diejenige Staatstätigkeit, die nicht rechtsetzender oder rechtsprechender Art ist, so kann sie, gleichgültig, ob sie von staatsunmittelbaren oder von staatsmittelbaren Behörden ausgeübt wird, in zwei verschiedenen Formen erscheinen.

Erstens kann der Staat einen Verwaltungserfolg dadurch herbeiführen, daß er vermittels seiner staatlichen Macht die Untertanen zu einem bestimmten Verhalten veranlaßt, zweitens kann er eine Aufgabe direkt durch seinen eigenen Verwaltungsapparat lösen lassen. Köttgen, Dt. Verwaltung, S. 131 ff., überschreibt diese beiden Arten obrigkeitlicher Verwaltungstätigkeit mit den Bezeichnungen „Eingriffsverwaltung" und „Anstaltsverwaltung".

Die Aufgabe des Werberats war nun nicht so aufzufassen, daß er eine Tätigkeit ausüben soll, die bisher von der Wirtschaft vollzogen wurde oder doch der Art nach, wenn auch nicht dem Erfolge nach von ihr hätte vollzogen werden können. Der Werberat hat nicht dem einzelnen Unternehmer die Werbetätigkeit abzunehmen und nicht durch eigenes praktisches Handeln eine wirtschaftliche Funktion zu erfüllen, wie sie in der Vornahme von Wirtschaftswerbung liegen würde. Hätte eine praktische wirtschaftliche Leistung für beliebige Auftraggeber vollzogen werden sollen, so hätte sich auch hier, wie ehemals bei der Übernahme von Post und Eisenbahn auf das Reich, die Errichtung einer Anstalt empfohlen. An eine derartige Entwicklung auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung war jedoch überhaupt nicht gedacht; dementsprechend wurden in der Organisation des Werberats derartige Gesichtspunkte auch nicht berücksichtigt.

Der Werberat ist nicht von einem eigenen Gewinnstreben geleitet. Wenn er Werbeaktionen organisiert oder unterstützt, so geschieht dies nach den Weisungen der für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Reichsbehörden in Erfüllung staats- und wirtschaftspolitischer Ziele, nicht aber um sich auf einem bestimmten Gebiet kaufmännisch zu betätigen. Auch dort, wo er wie z. B. bei der Unterstützung deutscher Vertreter im Ausland in der Lage war, geschäftliche Abschlüsse anzubahnen[3], hat er nicht das wirtschaftliche Interesse einer einzelnen Firma im Auge. Seine Werbemaßnahmen geschehen niemals, wie es sich bei Werbung von privater Seite von selbst verstehen würde, im Sinne eines „do ut des". Er braucht deshalb die Höhe seiner Ausgaben nicht nach Gewinn und Verlust zu bemessen und kann deshalb großzügiger (nicht unwirtschaftlicher) in seinen Maßnahmen verfahren als irgend eine private Werbe- und Absatzförderungsstelle.

Den verneinten privatwirtschaftlichen Charakter würde aber auch eine Tätigkeit tragen, wie sie dem Werberat von Culeman in der „Anzeige" Septemberheft 1935[4] zugedacht wurde. Culemann schlägt vor, daß der

[3] Vgl. 2. Gesch. Bericht, S. 26.

[4] Siehe den Hinweis bei Troeger, Werbung und Recht (II).

Werberat bei einem Verbot eines Werbesatzes oder einer Wendung in einem Werbetext selbst einen Vorschlag für die notwendige neue Fassung machen solle. „Den Vorschlag könnte ein Werbeberater ausarbeiten. Der Name des Werbeberaters wäre dem Werbungtreibenden anzugeben. Auf diese Weise würde erreicht, daß der Werbeberater mit den betreffenden Werbungtreibenden in Verbindung kommt. Eine Bevorzugung einzelner Werbeberater läßt sich dadurch vermeiden, daß die Werbeberater aufgefordert werden, sich zur Mitarbeit zur Verfügung zu stellen . . ." Den gleichen Vorschlag hatte Culemann bereits in „Die deutsche Volkswirtschaft" (1934, S. 469 ff.) gemacht, indem er ausführte, der Werberat müsse zu einer Idee Erfahrungsmaterial zur Verfügung stellen und nochmaliges Nachprüfen anheimstellen. Das wäre positive Verwaltungsarbeit. Eines der größten Verdienste des Nationalsozialismus sei es, daß er die gestaltende produktiv arbeitende Seite der Verwaltungstätigkeit gegenüber der negativen des Reglements und des Verbots in den Vordergrund gestellt habe. Troeger (Werbung und Recht II) bemerkt dazu, daß also der Vorschlag gemacht werde, der Werberat solle „Generalwerbeberater" werden, weil sich ein Weg finden lassen müsse, der zu der negativen Seite der Verbotstätigkeit die persönlich beratende, neugestaltende Seite schaffe; das scheine aber weder mit dem Wesen der Wirtschaftswerbung noch mit den Aufgaben des Staats vereinbar.

Der von Culemann vorgeschlagene Weg läßt sich nicht mit dem hoheitlichen Charakter der Werberatstätigkeit vereinbaren. Sollten auf diesem Wege greifbare Ergebnisse erzielt werden, so müßte er die kaufmännische, wirtschaftliche Denkweise in sich aufnehmen, er müßte also privatwirtschaftliche Funktionen ausüben. Die so geleistete Arbeit wäre zwar eine Verwaltungstätigkeit, aber eine privatwirtschaftliche. Jede Erfüllung an sich privatwirtschaftlicher Funktionen war aber als dem Werberat nicht zukommend abgelehnt worden; den Werberat zu einem „Generalwerbeberater" zu machen, war nicht vom Gesetzgeber beabsichtigt. Produktive, gestaltende Verwaltungstätigkeit im nationalsozialistischen Sinne wird vom Staat und von Selbstverwaltungskörpern in Form fördernder, hoheitlicher Verwaltungstätigkeit geleistet, von der unten (S. 71 f.) die Rede sein soll. Eine vermehrte Übernahme an sich privatwirtschaftlicher Funktionen durch den nationalsozialistischen Staat hat nicht stattgefunden [5].

[5] Es steht dem Werberat natürlich frei, gelegentlich eines Verbots von Wirtschaftswerbung dem Betroffenen zu erklären, wie Wirtschaftswerbung überhaupt oder in diesem besonderen Fall gestaltet werden müsse, wenn sie seinen Anforderungen entsprechen solle. Das stellt aber keine Besonderheit des Werberats gegenüber anderen Verwaltungsstellen dar und hat auch nichts mit der im Rahmen der Staatstätigkeit zunehmenden positiven Verwaltungsarbeit zu tun. Der Werberat hatte zunächst auch, obwohl das also nicht mehr zu seinen Pflichten gehörte, auf Anfragen von Wirtschaftswerbenden im Einzelfall Auskünfte erteilt, ohne daß ein Anlaß durch eine Genehmigungsentziehung oder eine Androhung derselben gegeben zu sein brauchte. Infolge der Überlastung durch diese Arbeit hat er jedoch in „WW" 1936, S. 6 angeordnet, daß derartige Anfragen in Zukunft an den „Reichsverband der Werbungtreibenden" zu richten sind und von diesem beantwortet werden.

Jede Erfüllung werbetechnischer Bedürfnisse durch Behörden würde zudem mit der Gefahr verbunden sein, daß die Wirtschaftswerbung uniformiert wird. Gerade gegen eine Entwicklung in dieser Richtung hat der Propagandaminister in seiner Eröffnungsrede Stellung genommen, indem er auf Grund der Erfahrungen auf dem Gebiete der politischen Propaganda erklärte, daß Wirtschaftswerbung keinen bürokratischen Zwang vertrage und Privatinitiative nicht durch staatliche Werbung ersetzt werden könne. Wenn es sich hier auch zunächst nicht um das Emporheben vordem privatwirtschaftlicher Funktionen in die staatliche Sphäre handelt, von der der Propagandaminister spricht, sondern gewissermaßen um ein Herabsteigen des Staates in die wirtschaftliche Sphäre und eine Verlassen seiner engeren staatlichen Grenzen, so wäre doch auch hier in gleicher Weise die Gefahr der Außerachtlassung kaufmännischer Grundsätze und damit der Wirkungslosigkeit der Wirtschaftswerbung gegeben. Auch aus diesem Grunde ist die wiedergegebene Auffassung von der Tätigkeit des Werberats abzulehnen.

Die Tätigkeit des Werberats vollzieht sich also in Eingriffen, zu denen er auf Grund seiner Ausrüstung mit staatlicher Macht berechtigt ist. Staatliche Eingriffsverwaltung kann nun wiederum in zwei Formen auftreten. Die eine Art setzt eine negative, abwartende Haltung des Staates voraus und beschränkt sich auf die Abwehr von Gefahren. In zunehmendem Umfang löst aber der Staat, besonders nach der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus, staatliche Aufgaben durch positive, fördernde Verwaltungsarbeit. Insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaft und der Bodenverwaltung, aber auch sonst z. B. auf dem Gebiete der Gesundheitsverwaltung im Zusammenhang mit Bevölkerungs- und Rassefragen wurde für diese Art staatlicher Tätigkeit der Ausdruck „Planung" geläufig [6].

In beiden Formen vollzieht sich die Tätigkeit des Werberats. Im Gegensatz zu seiner negativen gefahrenabwehrenden Tätigkeit erscheint der Ausdruck „Planungsarbeit" für die von ihm zu leistende positive, führende, beratende Tätigkeit, im Hinblick auf die ihm gerade der Name Werbe-„Rat" gegeben wurde, als nicht genügend bezeichnend. Vor allem liegt ja auch Planung — und das gilt auch sonst — im Grunde nur in der Tätigkeit, die vom Gesetzgeber ausgeübt wird, in der also tatsächlich ein Plan entworfen wird; die innerhalb des Plans geleistete Einzelarbeit der Verwaltung ist selbst nicht mehr Planung. Also könnte man wohl in der Schaffung des Werbegesetzes Planung sehen, nicht mehr aber in der Tätigkeit des Werberats. Immerhin kann man bewußt (mit dem herrschenden Sprachgebrauch) die Bezeichnung „Planungsarbeit" über diesen engen Rahmen hinaus verwenden, besonders wenn das Gesetz selbst nur wenige Rahmenbestimmungen gibt und der durchführenden Verwaltung einen um so größeren Spielraum läßt. Aber auch abgesehen davon muß man den Begriff „Planungsarbeit" erst mit einem bestimmten Sinn erfüllen, wenn man in ihm das Wesentliche und das im Hinblick auf die gefahrenabwehrende Staatstätigkeit Gegensätzliche sehen will. Planmäßig wird auch negative gefahrenabwährende Staats-

[6] Vgl. Köttgen, Dt. Verwaltung, S. 149 ff.

tätigkeit ausgeübt. Das unterscheidende Merkmal von dieser liegt darin, daß sie positiv fördernd sein soll, wobei dann Vereinheitlichung und möglicherweise Ausrichtung nach einem tatsächlich bereitgestellten Plan zwar ein Mittel, aber nicht der Zweck der Verwaltungsarbeit ist. Derartige Verwaltungsarbeit soll deshalb im folgenden als „fördernde" oder gestaltende Verwaltungsarbeit bezeichnet werden [7].

Erfüllt der Werberat seine polizeiliche Aufgabe, in die Wirtschaftswerbung das Gute, Wahre und Schöne einzuführen, so stehen ihm dafür die zwei genannten Verfahrensweisen offen.

Er kann einmal nach Aufstellung seiner Richtlinien seine Tätigkeit darauf beschränken, Verstöße gegen die Richtlinien zu ahnden. Das heißt also, er verhält sich zunächst abwartend und macht von seinen Befugnissen, Verwarnung, Genehmigungsentziehung erst Gebrauch, wenn er eine Abweichung von seinen Bekanntmachungen feststellt. Es wäre das eine Mindestkompetenz, die ihm sicher auch im liberalen Staat eingeräumt worden wäre. Zur Durchführung dieser Tätigkeit hätte auch eine Ausstattung des Werberats mit einem Ordnungsstrafrecht genügt.

Das Mittel der Genehmigung in Verbindung mit Bedingungen bietet aber dem Werberat die viel weitergehende Möglichkeit, die Wirtschaftswerbenden, statt sie durch bloße Verbotstätigkeit einzuengen, nach einer bestimmten Richtung hin zu erziehen, zu beraten, zu führen. Es ist das die fördernde, positive, prohibitiv wirkende Seite seiner Verwaltungstätigkeit. Auf diese Weise ist auch dem Werberat die Gelegenheit geboten, das von ihm zu pflegende öffentliche Führungsmittel, nämlich die Aufklärung, Erziehung, Werbung in den eigenen Dienst zu stellen.

Beide Arten Verwaltungstätigkeit lassen sich zur Erfüllung einer jeden Verwaltungsaufgabe anwenden. Der Werberat wird sowohl den Teil der polizeilichen Aufgabe, den man nach überkommenem Sprachgebrauch mit „Gefahrenabwehr" überschreiben kann, als auch den Teil unter der Überschrift „Wohlfahrtspflege" oder „Ästhetik" je nach den vorgefundenen Verhältnissen und der beobachteten Wirkung mit der einen oder anderen Verwaltungstätigkeit erledigen [8]. Er wird selbstverständlich seiner Bestimmung entsprechend, ein „Rat" der deutschen Wirtschaft zu sein, von dem Verfahren zwangloser Art in erster Linie Gebrauch machen. Aber kein Erzieher wird, wenn er allein mit der Überzeugung seiner Schüler rechnet, auskommen. Notfalls kann er sein Ziel nur durch

---

[7] Die oben gefundene Gliederung der Aufgabenkreise des Werberats deckt sich nicht mit der hier durchgeführten Aufteilung seiner Verwaltungsarbeit. Die Gliederung der Aufgaben erfolgte von dem durch die Werbegesetzgebung dargebotenen Stoffe her, die Einteilung der Verwaltungstätigkeit des Werberats aber wird nach übergeordneten, nicht nur für den Werberat, sondern für die gesamte Verwaltung gültigen Gesichtspunkten vorgenommen. Es ergeben sich daher Überschneidungen.

[8] Vgl. z. B. die Entwicklung der Lichtspielpolizei, die ursprünglich lediglich defensive Verwaltungsarbeit leistete. Nach § 7 des Lichtspielgesetzes vom 16. 2. 1934 (RGBl I, S. 95) ist ihre Kompetenz in der Weise erweitert, daß sie nunmehr die Filmwirtschaft, insbesondere die Filmproduktion, nach politischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten beeinflussen kann.

Zwang erreichen. Die Anwendung von Zwang widerspricht nicht seinem Beruf als Erzieher [9] [10].

Es liegt nahe, in dem Werberat auf Grund seiner polizeilichen Tätigkeit ein Polizeiorgan zu sehen. Ihn als ein solches zu bezeichnen, würde auch die Tatsache nicht hindern, daß dem Werberat neben dem von der Polizei grundsätzlich beherrschten Gebiet der Gefahrenabwehr noch Aufgaben wohlfahrtspflegerischer, ästhetischer Art gestellt sind. Denn durch besondere gesetzliche Delegation können Polizeibehörden auch derartige Aufgaben übertragen werden.

Wie aber z. B. gewerbe- oder baupolizeiliche Regelungen hinter den umfassenden staatlichen Planungsmaßnahmen auf den Gebieten der Wirtschaft oder des Bodens zurückgetreten sind, oder wie neben die Gesundheitspolizei die positive Gesundheitspflege getreten ist, so ist auch die polizeiliche Tätigkeit des Werberats ihrer Bedeutung nach in ein angemessenes Verhältnis zu seinen übrigen Aufgaben zu setzen. Die Ausübung polizeilicher Tätigkeit des Werberats dient, wie sich gezeigt hatte, mittelbar ebenfalls wirtschaftlichen Zielen. Denn ein bereinigtes und einheitliches Werbewesen ist wirksamer und der Wirtschaft nützlicher als ehrwidrige und geschmacklose Wirtschaftswerbung. Hinzu kommt, daß neben die polizeiliche Aufgabe die wirtschaftliche und berufsständische Aufgabe besonders gestellt ist. Es genügt also nicht, den Werberat als Polizeiorgan anzusprechen.

Wo der Werberat in Erfüllung seiner wirtschaftlichen Aufgabe tätig wird, also durch Organisation und Unterstützung großzügiger Werbeaktionen im In- und Ausland, ist seine Tätigkeit ausschließlich planender oder, wie sie hier genannt werden sollte, fördernder Art.

Fördernde Eingriffsverwaltung kann, wie sich hier zeigt, auch mit dem Mittel des Realaktes, d. h. vermittels eigenen praktischen Handelns der Verwaltung getätigt werden. Sie ist nicht, wie Köttgen, Dt. Verwaltung, S. 149 u. S. 135, anzunehmen scheint, auf Verwaltungsakte und Aktenverwaltung beschränkt.

Die wirtschaftliche Tätigkeit des Werberats ist nicht zu verwechseln mit der Tätigkeit Wirtschaftspolitik treibender Stellen. Der Werberat ist im Entwurf, in der Durchführung und Unterstützung praktischer Werbehandlungen nicht frei. Er kann z. B. Konsumverlagerungen inner-

[9] Elster, Kartell-Rundschau 1934, S. 365 (368) sagt richtig: Die Aufgabe des Werberats „ist aktiver Natur und geht insofern über die vorwiegend defensive Natur des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb hinaus; hier handelt es sich um eine Ergänzung der das Schlechte hindernden Funktion des geltenden Gesetzes durch eine positiv das Gute fördernde staatliche Beeinflussung". Die Tätigkeit hat über das bloß Defensive hinauszugehen, d. h. also zunächst oder wenigstens defensiver Art zu sein.

[10] Daraus, daß dem Werberat nur das Mittel der Genehmigung i. V. mit den Bedingungen zur Verfügung steht, nicht aber ein Ordnungsstrafrecht (um dessen Verleihung der Werberat sich aber bemüht, s. 2. Gesch. Bericht, S. 20/21), schließen zu wollen, der Werberat solle ausschließlich fördernde Verwaltungsarbeit in der beschriebenen Weise leisten, weil der Gesetzgeber die rechtstechnische Ausrüstung eines jeden Verwaltungsapparats nach den ihm gestellten Aufgaben bemesse, würde zeigen, daß die Verwendungsmöglichkeit der Genehmigung und Genehmigungsentziehung als einer wirtschaftlichen „Strafe" nicht erkannt wäre.

halb der deutschen Wirtschaft durch Vornahme von Werbefeldzügen nicht nach eigenem Gutdünken herbeiführen wollen. Die Zuständigkeit der für die Wirtschaftspolitik zuständigen Stellen ist unberührt geblieben. Auch der Werberat muß sich nach den von ihnen für maßgebend erklärten Gesichtspunkten richten, kann und soll also die staatliche Wirtschaftspolitik zwar unterstützen und ihr durch Aufklärung in der Bevölkerung den Weg bereiten, darf aber nicht seinerseits Richtlinien für die Wirtschaftspolitik aufstellen und mit Werbemaßnahmen durchzuführen suchen.

Dasselbe gilt für die fördernde Mitarbeit des Werberats beim Ausbau von Handelsbeziehungen zu auswärtigen Staaten. Der Werberat kann diese Mitarbeit nur in engster Fühlung mit dem Auswärtigen Amt und dem Reichswirtschaftsministerium leisten. Die Abhängigkeit ist hier besonders stark. Denn der Wert jeder Werbung und jeder staatlichen Förderung der Werbung wird aufgehoben, wenn die Wege fehlen, auf denen die durch die Werbung vorbereiteten wirtschaftlichen Beziehungen durchführbar sind. Es sind also neben den Werbemaßnahmen insbesondere neue Grundlagen im Welthandelsverkehr durch eine neue internationale Währungs- und Zollordnung und einen lebendigen Zahlungsverkehr zu schaffen. Hier müssen Auswärtiges Amt und Wirtschaftsministerium die Wege ebnen. Die Arbeit des Werberats ist in ihrer Wirkung abhängig von der Entwicklung dieser Frage. Sie kann ihren höchsten Wirkungsgrad nur auf einem offenen Weltmarkt erreichen. In einem auch auf wirtschaftlichem Gebiet zielstrebig geführten Gemeinwesen ist aber staatliche Ausfuhrförderung, wie sie der Werberat leisten soll, auch unter günstigsten Weltmarktverhältnissen unerläßlich.

Die Tätigkeit des Werberats muß sich für die gesamte deutsche Wirtschaft und deren Werbung als Planung auswirken, wenn sie auch nicht in gleichem Maße wie die Tätigkeit z. B. der Milchwirtschaftsverbände aufteilend und verteilend ist. Sie faßt zusammen, gibt die Richtung und gestaltet dadurch wirksamer, zwar nicht generell, wohl aber an den entscheidenden Stellen. Der einzelne Wirtschaftswerbende ist auch an zusätzlicher eigener Werbung nicht beschränkt, er kann sich aber gemeinsamen Werbeaktionen nicht mehr entziehen.

So einseitig aber die Betrachtungsweise gewesen wäre, wenn man den Werberat auf Grund seiner polizeilichen Aufgabe als ein Polizeiorgan bezeichnet hätte, ebensowenig würde man den Werberat in seiner Vielseitigkeit erfassen, wollte man in ihm lediglich die Planungsstelle sehen. Es gibt keinen verwaltungstechnischen Sammelbegriff für eine mit einem derart umfassenden Tätigkeitsbereich ausgestattete Verwaltungsstelle. Wenn man über den Werberat spricht, so ist es notwendig, jedes seiner drei Tätigkeitsgebiete gesondert zu erwähnen.

Gegenüber der polizeilichen und wirtschaftlichen Tätigkeit bildet die berufsständische Verwaltungsarbeit des Werberats etwas besonderes. Denn sie wird nicht wie jene Tätigkeiten unmittelbar für die gesamte deutsche Wirtschaft ausgeübt, sondern beschränkt sich auf die engere Gemeinschaft der Werbefachleute.

Die berufsständische Verwaltungsarbeit des Werberats, die sich in Zukunft auf die Aufsicht über die Reichsfachschaft Deutscher Werbefachleute beschränken soll, die aber darüber hinaus noch dort berufsständische Verwaltungsarbeit ist, wo es um die Durchführung der oben so genannten Bekanntmachungen mit ständischer Zielsetzung geht, ist teils negative, gefahrenabwehrende, teils positive, fördernde (planende) Verwaltungsarbeit. Innerhalb der beruflichen Begrenzung gilt es für den Werberat, je nach den durchzuführenden Anordnungen dieselbe Haltung einzunehmen, die er im übrigen gegenüber der gesamten Wirtschaft einnimmt. Auch hier handelt es sich um mittelbare Staatsverwaltung, die jedoch für eine andere, kleinere Gemeinschaft geleistet wird. Da diese Arbeit aber gerade innerhalb des besonderen beruflichen Rahmens getätigt wird, und da die durchzuführenden Bekanntmachungen nicht nur berufliche, sondern darüber hinaus politische und kulturelle Anforderungen stellen, verdient sie als berufsständische Verwaltungsarbeit besonders herausgehoben zu werden [11].

Gegenüber der Tätigkeit des Werberats für die gesamte deutsche Wirtschaft spielt seine berufsständische Verwaltungsarbeit nur eine nebengeordnete Rolle, besonders seitdem er sich auf die Ausübung der Aufsicht über die Reichsfachschaft deutscher Werbefachleute beschränkt. Sie ist notwendig als Grundlage für die Gesundung der gesamten deutschen Wirtschaftswerbung, sie bildet aber nicht den Mittelpunkt der dem Werberat gestellten Aufgaben. Deshalb könnte die Bezeichnung des Werberats als eines berufsständischen Verwaltungsapparats nur unter willkürlicher Hintansetzung seiner polizeilichen und wirtschaftlichen Tätigkeit, die er im Interesse der gesamten deutschen Wirtschaft leistet, erfolgen [12].

---

[11] Durch die allseitige, d. h. politische, kulturelle und wirtschaftliche Erfassung der Wirtschaftswerbenden in der Gemeinschaft der Werbefachleute unterscheidet sich der Werberat als deren berufsständische Spitzenbehörde von der Verkörperung und Verwaltungsstelle einer Wirtschafts- oder Berufsinteressenvertretung. Es gibt auch heute Zusammenschlüsse i. S. früherer Interessengemeinschaften, z. B. der Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband nach dem Reichsgesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 26. 6. 1934 oder die „Jagdgenossenschaft" nach § 10 des Reichsjagdgesetzes vom 3. 7. 1934 (RGBl I, S. 549), die Berufsgenossenschaften u. a. Denn „nicht die Ausrottung, sondern die Bändigung der Interessen ist das Ziel des neuen politischen Denkens" (so Huber, Die Gestalt des Dt. Sozialismus, S. 71). Köttgen, Dt. Verwaltung, S. 79, bezeichnet aber richtig als unterscheidendes Merkmal zwischen einem nur auf Grund gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen zusammengehaltenen Personenkreis und einem auf gemeinschaftsmäßiger Basis beruhenden Personalverband das Vorhandensein einer eigenen Standesehre und -gerichtsbarkeit. Die Reichsfachschaft Deutscher Werbefachleute besitzt aber nach § 20 ihrer Satzung einen eigenen Ehrenrat in Verb. mit einem Bestrafungsrecht des Fachschaftsleiters, ist also eine ständische Gemeinschaft.

[12] Wie sich der Staat nicht durch Übernahme der Wirtschaftswerbung als einer privatwirtschaftlich zu erbringenden Leistung auf die Stufe der wirtschaftenden Menschen gestellt hat, so hat er auch nicht die wirtschaftenden Menschen, soweit es sich um ihre Tätigkeit als Wirtschaftswerbende handelt, in die staatliche Sphäre erhoben. Er hat sie nicht verpflichtet, die Wirtschaftswerbung nunmehr im Sinne einer „öffentlichen Aufgabe" auszuüben, die eine besondere Pflicht und Verantwortung gegenüber der Volksgemeinschaft

II. Grenzen und Auswirkungen der Werberatstätigkeit

Zur Bestimmung der Rechtsstellung des Werberats ist es weiterhin notwendig, sich ein Bild von den rechtlichen Auswirkungen und Grenzen der Werberatstätigkeit zu machen. Das soll nunmehr auf Grund der bisher gewonnenen Ergebnisse geschehen.

1. Das Verhältnis von Privatinitiative und staatlichem Eingriff sowie die Risikofrage in der Wirtschaftswerbung

Der nationalsozialistische Staat behält es sich vor, das dem einzelnen zu belassende Maß von Freiheit zu bestimmen. Einen staatsfreien oder staatsfremden Kreis und eine Eigengesetzlichkeit desselben, insbesondere eine Eigengegesetzlichkeit der Wirtschaft gibt es nicht. Der neue Staat benutzt seinen Einfluß, um den Kampf einzelner Glieder der Volksgemeinschaft gegeneinander in ein planmäßiges Zusammenarbeiten miteinander zu verwandeln. Soweit es zur Erreichung dieses Ziels notwendig ist, wird der Staat die Freiheit des einzelnen beschränken. Darüber hinaus aber verbleibt einem jeden die Freiheit zur Erfüllung des ihm in der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgabenkreises in eigener Verantwortung.

Daß sich der Werberat diese Grundhaltung des Staates zu eigen gemacht und damit eine Grenze für sein Handeln anerkannt hat, ist zum Ausdruck gebracht, indem er in der 2. Bkm. Z. 6 I seiner Tätigkeit den Satz voranstellte: „Im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorschriften und der vom Werberat erlassenen Richtlinien und Bestimmungen ist jeder in der Ausübung und Gestaltung seiner Werbetätigkeit frei". Soweit der Staat es nicht für erforderlich gehalten hat, durch gesetzliche Bestimmungen oder durch den Werberat im Interesse der Deutschen Volksgemeinschaft und Allgemeinheit[13] die Freiheit der Wirtschaftswerbenden zu beschränken, soweit soll diese Freiheit garantiert sein.

---

auferlegt. Der Staat hat z. B. die Schriftleiter (Vgl. Schriftleitergesetz vom 4. 10. 33 (RGBl I, S. 713) § 1.) oder die Filmwirtschaft (Vgl. Lichtspielgesetz vom 16. 2. 34 (RGBl I, S. 95) § 7.) oder die Jäger (Vgl. Reichsjagdgesetz vom 3. 7. 34 (RGBl I, S. 549) Präambel.) zwar nicht zu Beamten gemacht, aber doch in eine besondere öffentliche, gegenüber der Volksgemeinschaft verpflichtende Stellung gebracht. In der Forderung der 2. Bkm Z. 6 IV 1: „Wer Wirtschaftswerbung ausführt, hat dabei als ehrbarer Kaufmann zu handeln". Liegt eine solche Verpflichtung durch den Staat nicht; sie hätte gegenüber dem von jedem anderen (privaten) Volksgenossen geforderten Maß an positivem Einsatz besonders zum Ausdruck gebracht werden müssen (Vgl. Braunmühl-Zweck, S. 114, Anm. 9.). Allerdings gehen die Anforderungen in den Bekanntmachungen des Werberats bereits hinsichtlich Gesinnung und Verhalten der Wirtschaftswerbenden sehr weit. Daraus folgt, daß die Zuständigkeit der allgemeinen Polizeibehörden zu einem Einschreiten nach § 14 PVG hinsichtlich der Wirtschaftswerbung keineswegs beschränkt ist, selbst wenn man der Ansicht Köttgens, Dt. Verwaltung, S. 142/43 folgt, daß überall dort, wo derart besondere Pflichtverhältnisse begründet worden sind, die Polizei ihre ursprüngliche Bedeutung verloren habe, daß sie zu einer Restverwaltung geworden sei.

[13] Vgl. die Formulierung des Steueranpassungsgesetzes vom 17. 10. 1934 (RGBl I, S. 925 ff.) § 17 II.

Der für die Entwicklung der Privatinitiative der Wirtschaftswerbenden belassene Raum ist ein so weiter, daß der Staat keinen Grund hatte, das von der Wirtschaft zu tragende Risiko zum Teil oder ganz zu übernehmen. Wäre die Wirtschaft und die wirtschaftliche Werbetätigkeit verstaatlicht worden, würde der einzelne also gar keine Möglichkeit haben, für den persönlichen wirtschaftlichen Erfolg zu sorgen, so hätte der Staat die Wirtschaftenden für mögliche wirtschaftliche Nachteile und für die Erfolglosigkeit wirtschaftlicher Werbeaktionen entschädigen oder zumindest den Absatz ihrer Waren auf andere Weise sicherstellen müssen. Eine Verstaatlichung der Wirtschaftswerbung ist jedoch nicht erfolgt, insbesondere soll die vom Werberat geförderte Gemeinschaftswerbung nicht so verstanden werden. Sie soll dem einzelnen Unternehmen nicht die Wirtschaftswerbung abnehmen, sondern lediglich eine Grundlage zur Erhöhung der Wirksamkeit der Wirtschaftswerbung für das einzelne Unternehmen bilden.

2. Die Rechtswirkung der Entscheidungen des Werberats über Genehmigungserteilung und -entziehung.

Als Rechtshandlung des Werberats mit bestimmten, im folgenden zu erfassenden Auswirkungen tritt zunächst die Genehmigung in Erscheinung, die ihrer Rechtsnatur nach als Verwaltungsakt bestimmt wurde, gleichgültig, ob sie eine allgemein oder insgesamt oder einzeln erteilte Genehmigung ist.

Die Definition der Genehmigung als einer von staatlich ermächtigter Stelle erteilte Erlaubnis gegenüber einem grundsätzlich bestehenden Verbot der Wirtschaftswerbung ist zwar eine besonders von den auf der Gewerbeordnung beruhenden Polizeierlaubnissen her bekannte Definition, ist aber so allegemeiner Art, daß sie nicht ausschließlich auf derartige Rechtshandlungen dieses besonderen Verwaltungszweiges beschränkt ist.

Das Mittel des Genehmigungs- oder Zulassungsverfahrens ist in der Mehrzahl der (wirtschaftlichen) Planungsgesetze den ausführenden Stellen als Mittel zur Durchsetzung ihrer Maßnahmen gegeben. Man kann es mit Köttgen, Dt. Verwaltung S. 152, als das zur Durchführung fördernder (planender) Verwaltungsarbeit typische Mittel bezeichnen [14]. Es ist aber keineswegs ausschließlich zur Durchführung fördernder Staatstätigkeit vorbehalten oder geeignet. Warum soll die Genehmigungsentziehung oder ihre (möglicherweise veröffentlichte) Androhung (die Verwarnung) nicht auch bei abwartender defensiver Haltung der obrigkeitlichen Stellen gewissermaßen im Sinne einer wirtschaftlichen „Strafe" eingesetzt werden können?

Das Mittel der Genehmigungserteilung, -versagung und -entziehung läßt sich auch zur Erfüllung jeder der drei Aufgaben des Werberats be-

[14] Auch soweit das Genehmigungsverfahren zur Durchführung der Bestimmungen der Gewerbeordnung verwandt wurde, war die Polizei nicht defensiv, abwartend, sondern präventiv, fördernd tätig. Vgl. dazu Köttgen, Dt. Verwaltung, S. 145.

nutzen. Wie ein Blick in die „Wirtschaftswerbung" zeigt, sind bisher allerdings die Genehmigungsentziehungen vornehmlich zur Bereinigung der Werbesitten, also in Erfüllung der polizeilichen Aufgabe erfolgt. Der 2. Gesch. Bericht S. 17 weist aber darauf hin, daß nunmehr die Genehmigung auch zur Durchführung ständischer Verwaltungsaufgaben benutzt werden soll[15]. Der Werberat will nämlich in Zukunft Verträge, die Großanschlagunternehmer ohne Rücksicht auf den Fortbestand der mittleren und kleinen Unternehmungen zur Erweiterung ihres bisherigen Geschäftskreises abschließen, nicht genehmigen.

Die Unterwerfung der Wirtschaftswerbenden unter die Genehmigungspflicht und das vorangehende Verbot von Wirtschaftswerbung ohne Genehmigung stellen keine Enteignung der Wirtschaftswerbenden dar. Es fehlt an dem Überführen einer Sache oder eines Rechts aus einem Vermögen in ein anderes. Es ist auch nicht ein Gegenstand seiner bisherigen Bestimmung entzogen und einem neuen wichtigeren Zweck zugeführt worden. Außerdem erfaßt die im Werbegesetz getroffene Anordnung alle Wirtschaftswerbenden gleichmäßig, selbst wenn der Werberat die eine oder andere Werbegruppe oder Werbeart tatsächlich genehmigungsfrei läßt; es liegt also kein Einzeleingriff vor.

Es hat lediglich eine Eigentumsbindung stattgefunden, insofern nämlich, als den Wirtschaftswerbenden seit Inkrafttreten des Werbegesetzes die Freiheit genommen wurde, eine zusätzliche Unterstützung ihrer Erwerbstätigkeit oder eine Erwerbsmöglichkeit, soweit es nämlich die Werbefachleute angeht, ohne Aufsicht und Genehmigung des Staates auszuüben. Das alles ist aber keine von außen an das Eigentum der Wirtschaftswerbenden herangetragene Beschränkung, sondern eine dem Eigentum innewohnende Gemeinschaftsbindung, deren Inhalt durch das Werbegesetz lediglich näher bestimmt und geregelt wurde. Es kann nicht von der Entziehung einer Rechtsstellung, von einer „Enteignung" die Rede sein[16][17].

Die Genehmigungserteilung oder -versagung oder -entziehung erfolgt nun auf Grund einer „Entscheidung", die der Werberat vorzunehmen hat.

In den Fällen nämlich, in denen sich der Werberat die Einzelgenehmigung vorbehalten hat, ist er, wenn ein Wirtschaftswerbender die Genehmigung nachsucht, vor die Frage gestellt, ob er die Genehmigung erteilen will oder nicht. Es wird also eine Prüfung der vorgetragenen Verhältnisse und eine Entscheidung des Werberats notwendig. In den Fäl-

---

[15] Vgl. dazu auch Hunke in „Die Dt. Volkswirtschaft" 1936, S. 82 (84).

[16] Vgl. dazu besonders Huber, Ztschr. f. d. Ges. Staatswiss. Bd. 96, 3. Heft (1936), S. 438 (besonders 460 ff.). Vgl. ferner Braunmühl-Zweck, S. 85. Weiterhin auch ein Urteil des Kammergerichts vom 8. 1. 1935 — 11 U 5472/34 in WW 1935 S. 38, das verneint, daß durch Z. 10 b der 2. Bkm eine Entschädigungspflicht wegen Enteignung entstanden sei.

[17] Eine weitere Frage wäre es, ob die Wirtschaftswerbenden Entschädigungsansprüche für eine Enteignung auf Art. 153 WV stützen könnten. Die Frage ist vom Reichsgericht (RGZ 145, 369 (373)) verneint worden. Das Reichsgericht erklärt, daß „diese Vorschrift der Reichsverfassung durch § 1 der VO des Reichspräsidenten zum Schutze von Volk und Staat vom 28. 2. 33 (RGBl I, S. 83) bis auf weiteres außer Kraft gesetzt ist".

len, in denen die Genehmigung allgemein oder insgesamt oder einzeln erteilt ist, hat er sich die Frage selbst zu stellen, oder sie kann ihm vorgelegt werden, ob er die Genehmigung allen oder bestimmten Wirtschaftswerbenden belassen will. In den Fällen, in denen er die Genehmigung allgemein oder im einzelnen Fall versagt hat, kann sich die Frage erheben, ob er von der generellen Versagung Ausnahmen machen will, und ob er trotz anfänglicher Versagung die Genehmigung später doch erteilen will. Jede dieser Erwägungen führt zu einer „Entscheidung" des Werberats, die, wie nachdrücklich betont werden muß, mit einer richterlichen Streitentscheidung nicht zu verwechseln ist, sondern die notwendige Vorarbeit einer mit einem Genehmigungs- und Zulassungsverfahren arbeitenden Behörde vor einer jeden Einzelmaßnahme ist.

Werberat und ordentliches Gericht sind in ihren Maßnahmen und Entscheidungen, auch wo diese auf einander überschneidenden Bestimmungen beruhen, frei und können dieselbe Angelegenheit abweichend voneinander entscheiden. Eine Bestimmung, die [18] eine Bindung verschiedener Behörden aneinander anordnet, ist nicht vorhanden; es ist im Gegenteil immer wieder die Unabhängigkeit aller an der Regelung der Wirtschaftswerbung beteiligten Stellen vom Werberat hervorgehoben worden [19]. Daß auch tatsächlich z. B. zwischen Werberat und ordentlichem Gericht über ein und dieselbe Werbe- und Wettbewerbsmaßnahme verschiedene Meinungen bestehen können, ergibt sich einmal aus der zu behandelnden schwierigen Materie und ferner aus der unterschiedlichen Zielsetzung und dem Selbständigkeitsdrang der Behörden. Die Möglichkeit des Auseinanderfallens von Entscheidungen besteht auch zwischen anderen Behörden, und die Beseitigung dieser Möglichkeit ist kein erst mit der Schaffung des Werberats aufgetauchtes Problem. Es ist die Aufgabe des Staates, entweder die Möglichkeit einer mehrmaligen, verschiedenartigen Entscheidung ein und derselben Angelegenheit zu verhindern. Denn das Vertrauen zum Staate leidet und sein Ansehen wird vermindert, wenn auch die Autorität der einzelnen Behörde solange anerkannt werden muß, wie nicht tatsächlich die eine Behörde die Entscheidung der anderen aufzuheben vermag. Zum mindesten aber hat der Staat das Verständnis für die verschiedenen Auffassungen der Behörden bei der Bevölkerung zu wecken. Da eine Lösung in der ersten Richtung vorerst nicht gelungen ist, wird es in den Fällen der Wirtschaftswerbung darauf ankommen, Verständnis für das Auseinanderfallen der Entscheidungen zu erzielen.

Solange der Werberat strengere Anforderungen an die Wirtschaftswerbung stellt, wird das deswegen einleuchtend erscheinen, weil er besonders zur Erziehung der Wirtschaftswerbenden berufen ist. Zudem entscheidet der Werberat nicht auf Grund des Vortrags zweier streitender Parteien, so daß keine Gelegenheit vorhanden ist, eine vielleicht etwas strenge Auffassung durch Einwände zu mildern [20]. Wo aber der Werbe-

[18] in ähnlicher Weise wie § 468 RAbgO (vgl. auch § 469).

[19] Vgl. z. B. 2. Bkm Z. 12.

[20] Auch wirtschaftliche Rücksichten können zur Ablehnung einer Werbemaßnahme durch den Werberat entgegen den ordentlichen Gerichten führen.

rat der Wirtschaftswerbung größere Freiheiten läßt als andere Behörden, wie das z. B. auf dem Gebiete des Außenanschlags vorgekommen ist, so erklärt sich das daraus, daß der Werberat die Wirtschaftswerbung nicht wie andere Behörden unter einem Gesichtspunkt sieht und beurteilt, sondern daß er neben dem moralischen oder ästhetischen Standpunkt, wie ihn vielleicht ausschließlich die Polizeibehörden vertreten (vgl. 2. Gesch. Bericht S. 15), gerade die Interessen der Wirtschaft beachtet und auch diesen Geltung verschafft.

Die Entscheidung des Werberats erfährt der Wirtschaftswerbende, indem ihm die Genehmigungserteilung, -versagung oder -entziehung mitgeteilt wird. Die Mitteilung kann mit einer Begründung versehen werden.

Der Werberat kann auch derartige Entscheidungen vornehmen, ohne daß sie zu einer Genehmigungsentziehung führen. Er kann daraufhin eine rechtlich bedeutungslose Verwarnung ergehen lassen. Oder er kann Werbefälle theoretisch annehmen und entscheiden und die Entscheidung als Stellungnahme oder ähnlich bezeichnete Verlautbarung seinen Bekanntmachungen zur Erläuterung beigeben. Diese Entscheidungen sollen jedoch zunächst außer Betracht bleiben.

Es sollen zunächst die rechtlichen Auswirkungen der Genehmigungsentscheidung im engeren Sinne geprüft werden.

Die Entscheidungen des Werberats in Verbindung mit der Genehmigung sind in ihren Auswirkungen auf die Wirtschaftswerbenden richterlichen Urteilen nicht vergleichbar. Der Werberat übt keine richterliche Funktion aus. Die Entscheidung geschieht nicht zur Herbeiführung eines richterlichen Ausgleichs zwischen streitenden Parteien, sondern sie ist ein Abwägen privater Handlungen gemessen an öffentlichen Anordnungen. Deshalb kann der Werberat, obwohl er einem Wirtschaftswerbenden die Genehmigung erteilt hat, sich also dahin „entschieden" hat, daß seine Bedingungen eingehalten sind, und ohne daß der Wirtschaftswerbende die Werbung ändert, die Genehmigung demselben Wirtschaftswerbenden wieder entziehen, wenn ihn Erwägungen, die von dem Verhalten des einzelnen Wirtschaftswerbenden unabhängig sind, dazu veranlassen. Desgleichen kann er eine zunächst versagte Genehmigung später erteilen. Auch kann er eine einmal erteilte Genehmigung nachträglich durch weitere Bedingungen modifizieren, die dem Wirtschaftswerbenden die Erfüllung entweder erschweren oder erleichtern. Es geht also von der Genehmigung und der damit verbundenen Entscheidung des Werberats keine Rechtskraftwirkung wie von einem in Rechtskraft erwachsenen Urteil aus, es wird keine unabänderliche Rechtslage für den betreffenden Wirtschaftswerbenden geschaffen.

Insbesondere bildet eine Entscheidung des Werberats kein Präjudiz für die folgende. Einen gleichliegenden Fall kann der Werberat aus Grün-

---

Der 2. Gesch. Bericht S. 11 erwähnt, daß der Werberat entgegen dem Reichsgericht (RGZ 147, 1) angesichts der unerfreulichen Auswirkungen auf die deutsche Ausfuhr an der Ansicht festhält, daß Werbung mit dem Hinweis auf die Ausländereigenschaft des Mitbewerbers unerwünscht ist. Vgl. auch die Anm. von Culemann, JW 1936, S. 1369 (1370).

den, die ihm bisher selbst unbekannt waren, anders als den ersten entscheiden.

Der Werberat ist aber auch von den Entscheidungen anderer Behörden unabhängig. So kann z. B. die Baupolizei aus baupolizeilichen Gesichtspunkten, die Verkehrspolizei aus den ihrigen oder der Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen aus den seinigen die Anbringung von Außenanschlag genehmigt haben, ohne daß der Werberat die Anbringung zu dulden brauchte, wenn den besonderen Gesichtspunkten der Werbegesetzgebung nicht entsprochen ist. Dasselbe gilt von der Eintragung einer Firma ins Handelsregister, die nicht davor schützt, daß der Werberat von seinem Standpunkt aus dem Eingetragenen die Genehmigung zur Wirtschaftswerbung mit einem bestimmten Firmennamen versagt oder entzieht.

Bedeutet das Fehlen einer auf Grund der Gewerbeordnung erforderlichen Genehmigung für einen Wirtschaftenden ein gesetzliches Verbot der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, so liegt darin nicht gleichzeitig ein gesetzliches Verbot für den Werberat, die Wirtschaftswerbung für diese Erwerbstätigkeit zu genehmigen. Allerdings wird der Betreffende mit der Genehmigung des Werberats nichts anfangen können, da ihm die Erwerbstätigkeit selbst und die Ausführung der Wirtschaftswerbung als ein Teil der Erwerbstätigkeit verboten ist. Dieses Verbot kann durch die Genehmigung des Werberats zur Wirtschaftswerbung nicht beseitigt werden, da der Werberat über die Zulässigkeit der Ausübung der Wirtschaftswerbung, sofern sie als Teil der Erwerbstätigkeit betrachtet wird, nicht befinden kann. 2. Bkm. Z. 12 erklärt ausdrücklich: „Die Genehmigungen (des Werberats) entbinden nicht von Verpflichtungen, die der Genehmigungsempfänger auf Grund anderer behördlicher Bestimmungen zu erfüllen hat".

Eine andere Behörde kann auch nicht die Genehmigung des Werberats dadurch überflüssig machen, daß sie ihrerseits Genehmigungen zur Wirtschaftswerbung erteilt. Denn nachdem das Reich die Wirtschaftswerbung seiner Aufsicht unterstellt und die Ausübung der Aufsicht und die Genehmigungserteilung zur Wirtschaftswerbung dem Werberat übertragen hat, ist nur dieser für die Erteilung von Genehmigungen zur Wirtschaftswerbung zuständig, während alle anderen Reichs- und Landesbehörden von der speziell werberechtlichen Betätigung ausgeschlossen sind.

Der Werberat ist insbesondere von den Entscheidungen der ordentlichen Gerichte unabhängig. Es kann also einem Wirtschaftswerbenden zustoßen, daß das ordentliche Gericht eine Wirtschaftswerbung nicht für unlauteren Wettbewerb hält, während sie der Werberat verbietet und ihretwegen die Genehmigung entzieht.

Reimer (MuW 1935, S. 4 (8)) meint, es könne nicht zweifelhaft sein, daß eine Bindung des Werberats bestehe, wenn ein rechtskräftiges Urteil eines Gerichts vorliegt. „Es wäre ein für Recht und Staatsautorität unerträglicher Zustand, wenn ein Richterspruch, der auf Grund eines mit allen Garantien des rechtlichen Gehörs und der sachgemäßen Tatbe-

standsklärung ausgerüsteten Prozeßverfahrens zustandegekommen ist, hinterher durch einfachen Verwaltungsakt des Werberats sollte angetastet werden können."

Desgleichen nimmt Lobe, S. 209 (215) an, daß die richterliche Entscheidung über eine zivilrechtliche Verurteilung auf Unterlassung einer bestimmten Werbung oder die Untersagung einer Werbung durch Strafurteil (z. B. nach § 33 StGB) den Werberat hindere, dieselbe Werbung später zu genehmigen [21].

Richtig ist, wie Lobe S. 209 (216) meint, daß die Genehmigung des Werberats für einen Wirtschfatswerbenden, dem das Gericht eine bestimmte Wirtschaftswerbung oder gar die Ausübung der Erwerbstätigkeit (z. B. nach § 42 1 StGB) untersagt hat, wirkungslos ist. Nicht aber, weil der Werberat nicht berechtigt wäre, demselben Wirtschaftswerbenden die Wirtschaftswerbung zu genehmigen, sondern weil die an sich berechtigte Genehmigung des Werberats die Geltung des Richterspruchs unberührt läßt.

Gerade weil aber ein Verwaltungsakt nicht die Kraft besitzt, einen Richterspruch, insbesondere „durch Urteil festgestellte Ansprüche des einzelnen", zu beseitigen, und weil also die Verwaltungsbehörde Werberat das Urteil des Gerichts gar nicht „als Fehlurteil verbessern" kann, liegt kein Grund vor anzunehmen, der Werberat sei nicht berechtigt, seinerseits ungebunden durch Entscheidungen anderer Behörden im Rahmen seiner Zuständigkeit über Zulässigkeit (oder Unzulässigkeit) einer Wirtschaftswerbung zu befinden [22].

Diese Auffassung wird umso verständlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, daß Werberat und Gericht nicht einmal dann aus denselben Gesichtspunkten entscheiden, wenn ihrer Entscheidung eine im Wortlaut übereinstimmende Anordnung zu Grunde liegt. Wenn z. B. beide auf Grund der Bestimmung tätig werden, „Der Wettbewerber darf nicht herabgesetzt werden", also auf Grund der 2. Bkm. Z. 6 IV 5 bzw. auf

[21] So auch Hammann, AkadZ 1936 S. 701 (707).

[22] Culemann, besonders AkadZ 1936, S. 541 (542/43), ist bemüht, den verschiedenartigen Inhalt der Zuständigkeiten von Gericht und Werberat klarzustellen. Dabei dürfte es jedoch verfehlt sein, der richterlichen Funktion die Planungsarbeit des Werberats gegenüberzustellen. Planungsarbeit ist die eine Art verwaltungsmäßiger Aufgabenerfüllung. Der Gegensatz zu richterlichen, streitentscheidenden Aufgaben ist aber Verwaltungstätigkeit schlechthin, die sowohl in planender (fördernder) als auch in defensiver Verwaltungsarbeit bestehen kann und, wie sich zeigte, beim Werberat auch aus beiden Tätigkeiten besteht. Es ist also nur eine Art der Aufgabenerfüllung des Werberats genannt, wenn man lediglich seine fördernde Planungs- und Erziehungsarbeit als Gegensatz zu richterlicher oder gesetzgebender Tätigkeit erwähnt.
Die Unabhängigkeit des Werberats und der Gerichte voneinander und damit das Auseinanderfallen der Entscheidungen ergibt sich auch nicht gerade daraus, daß der Werberat etwa nun fördernde, planende Verwaltungsarbeit leistet. Diese Erscheinung ist die Folge der grundsätzlichen gegenseitigen Bindungslosigkeit von Rechtsprechung und Verwaltung überhaupt. Daß der Werberat auch planend, erziehend, voranschreitend in der Wirtschaftswerbung wirkt, erklärt nur, daß seine Anforderungen mitunter sogar über die der Gerichte hinausgehen.

Grund der §§ 1, 3 UWG, so nimmt das Gericht ein Abwägen der Interessenlage zwischen zwei sich bekämpfenden Wettbewerbern vor. Der Werberat aber muß seine Entscheidung unmittelbar unter Berücksichtigung der Belange der Allgemeinheit, d. h. im unmittelbaren Interesse eines geordneten Wirtschaftsablaufs fällen. Diese verschiedenartige Ausrichtung ergibt sich aus der Grundhaltung des nationalsozialistischen Staates, im Gegensatz zum früheren Staat, das Allgemeinwohl unmittelbar und das Einzelinteresse mittelbar zu schützen, aus der heraus der Werberat geschaffen wurde, und die er in seinem Bereich uneingeschränkt verwirklichen wird. Der Werberat macht dabei die Arbeit des Gerichts nicht etwa überflüssig; für den privaten Schadensausgleich, den der Werberat nicht herbeiführen kann, bleibt sie unerläßlich. Jeder Tätigkeit bleibt innerhalb ihrer Sphäre ungeschmälert ihre Bedeutung.

Bei dem erzielten Ergebnis der Untersuchung, nämlich der Unverbindlichkeit der gerichtlichen Entscheidung für eine nachfolgende Entscheidung des Werberats, ist es selbstverständlich, daß die Unterscheidung zwischen bereits rechtskräftigen oder noch nicht rechtskräftigen Urteilen der Gerichte bedeutungslos bleibt. Es besteht weder in dem einen noch in dem andern Fall eine Bindung des Werberats. Ebensowenig braucht der Werberat ein bereits in Gang gesetztes gerichtliches Verfahren, das überhaupt noch nicht bis zu einer Entscheidung gediehen ist, zu berücksichtigen. Er kann stets schnell und durchgreifend denselben Fall verwaltungsmäßig erledigen.

Besteht für den Werberat keine rechtliche Veranlassung, eine bereits vorhandenen gerichtlichen Urteilen zuwiderlaufende Entscheidung zu unterlassen, so fehlt es erst recht für ihn an einer solchen, eine bereits vom Gericht verbotene Wirtschaftswerbung nicht noch einmal zu untersagen, d. h. die Genehmigung zu entziehen oder zu versagen, wenn das Gericht bereits einen Wirtschaftswerbenden in einem Prozeß verurteilt hat, eine bestimmte Werbemaßnahme zugunsten des Wettbewerbers zu unterlassen. Man kann auch nicht einwenden, ein nochmaliges Eingreifen durch den Werberat sei überflüssig. Denn hier zeigt sich besonders deutlich, daß Werberat und ordentliches Gericht nicht ein und dieselbe Funktion erfüllen und daß die Wirkung ihrer Maßnahmen zu ganz verschiedenen Ergebnissen führt.

Das ordentliche Gericht erläßt das Urteil auf eine Unterlassungsklage hin im Interesse des Verletzten, sofern die Voraussetzungen gegeben sind. Es bleibt daher auch dem Verletzten überlassen, ob er es zur Vollstreckung bringen will oder nicht. Eine allgemein bereinigende Wirkung auf die Wirtschaftswerbung braucht daher nicht notwendig von einem Zivilurteil auszugehen. Es kann also nötig sein, die von einer ehrwidrigen Werbehandlung ausgehende, die Gesamtheit schädigende Wirkung durch ein Verbot des Werberats zu beseitigen. Aber auch, wenn das Urteil vollstreckt wird, wirkt es nur im einzelnen Fall für den einzelnen Geschädigten, so daß die unlautere Wettbewerbshandlung in einer anderen Gegend wiederholt werden kann oder der unlautere Wettbewerber jedenfalls nicht ein für allemal aus dem Wettbewerb ausgeschaltet ist, wie dies bei einer Genehmigungsentziehung durch den

Werberat die Folge wäre. Handelt ein gerichtlich Verurteilter dem Richterspruch, eine Wirtschaftswerbung zu unterlassen, zuwider, so ist er wegen einer jeden Zuwiderhandlung auf Antrag des Gläubigers von dem Prozeßgericht erster Instanz zu einer Geldstrafe oder zur Strafe der Haft bis zu 6 Monaten zu verurteilen (ZPO § 890 I 1). Auch kann der Verurteilte auf Antrag des Gläubigers zur Bestellung einer Sicherheit für den durch fernere Zuwiderhandlung entstehenden Schaden auf bestimmte Zeit verurteilt werden (ZPO § 890 III). Der Werberat aber verhindert Werbung bei versagter oder entzogener Genehmigung nötigenfalls mit Hilfe der Polizei[23].

Nach einer Verurteilung durch den Strafrichter wird das Bedürfnis nach einem Eingreifen des Werberats geringer sein. Jedoch ist zu bedenken, wie Lobe S. 209 (216) richtig bemerkt, „daß die Verurteilung durch den Strafrichter eine Nebenstrafe ist und daher auch von der Begnadigung und Amnestie ergriffen wird", während die Verwaltungshandlung des Werberats von diesen unberührt bleibt[24].

Wie es für den Werberat unbeachtlich ist, ob eine andere Behörde einem Wirtschaftswerbenden die von ihr einzuholende Genehmigung erteilt oder nicht, so ist es auch für andere Behörden ohne Bedeutung, wie die Entscheidung des Werberats über Erteilung, Versagung oder Entziehung der Genehmigung zur Wirtschaftswerbung ausfällt. Zur Betonung dessen, daß durch den Werberat keine Beeinträchtigung von Zuständigkeiten anderer Behörden gewollt war, ist an verschiedenen Stellen (so 2. Bkm. Z. 6 I oder 9. Bkm. Präambel Abs. 2) gesagt, daß bestehende Reichs- und Landesgesetze sowie andere bereits vorhandene rechtliche Bindungen und damit die Zuständigkeit der vorhandenen einschlägigen Behörden unberührt bleiben.

Eine Auswirkung der Genehmigungshandlung des Werberats ist auch den Gerichten gegenüber nicht zu verzeichnen, wenn sich der Werberat für die Erteilung der Genehmigung entschieden hat. Das Gericht kann also seinerseits dazu kommen, der Klage eines Wettbewerbers, der sich durch eine Werbehandlung geschädigt fühlt, die vom Werberat für zulässig erachtet (genehmigt) wurde, stattzugeben. Denn es ist nicht ausgeschlossen, daß trotzdem ein schutzfähiges Rechtsgut eines einzelnen verletzt und ein Anspruch auf Schadenersatz, Beseitigung, Gewinnherausgabe oder Unterlassung gegeben ist[25].

---

[23] Wie bereits erwähnt, kann der Werberat auch dann, wenn er erfährt, daß das Gericht bereits mit einem gegen die Bekanntmachungen verstoßenden Werbeteil befaßt ist, gegen dieselbe Wirtschaftswerbung ohne Rücksicht auf den Fortgang des Verfahrens von sich aus einschreiten. Er wird es auch tun, wenn ein allgemeines Interesse ein schnelles Eingreifen erfordert. Er kann auch noch das schwebende Verfahren, das schon über die erste oder zweite Instanz hinausgelangt sein kann, dadurch beeinflussen, daß er dem Gericht oder den Parteien ein Gutachten übermittelt.

[24] Eine Bindung an rechtskräftige Gerichtsurteile verneint auch Spengler, ZHR 1936, S. 145 (157).

[25] So auch das Reichsgericht in JW 1936, S. 713 (715) und LG Hamburg vom 18. 10. 1934 — H Bs II 265/34 in JW 1934, S. 3309 und die Anm. von Culemann, S. 3309 (3310) und Culemann, JW 1936, S. 1639.

Anders verhält es sich jedoch mit der Abhängigkeit der ordentlichen Gerichte, wenn der Werberat die Genehmigung zu einer Wirtschaftswerbung versagt oder entzogen hat. Eine trotzdem ausgeführte Wirtschaftswerbung kann eine die Mitbewerber schädigende unerlaubte Handlung sein:

Indem das Werbegesetz in § 3 die Ausführung von Wirtschaftswerbung von einer Genehmigung des Werberats abhängig macht, verbietet es mittelbar die Wirtschaftswerbung ohne Genehmigung. Unterläßt es ein Wirtschaftswerbender für Wirtschaftswerbung, der eine allgemeine Genehmigung oder eine Genehmigung insgesamt nicht erteilt ist, die Einzelgenehmigung des Werberats einzuholen, oder wird Wirtschaftswerbung ausgeführt, nachdem der Werberat die Genehmigung entzogen hat, so verstößt der Wirtschaftswerbende damit gegen ein gesetzliches Verbot. Dieser Verstoß macht die Wirtschaftswerbung zu einer widerrechtlichen.

Es kann also jemand, wenn er durch diese Wirtschaftswerbung in den durch § 823 I BGB geschützten Rechtsgütern oder Rechten, etwa in dem Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, verletzt wird, auf Grund dieser Bestimmung Schadenersatz verlangen. Desgleichen kann sich der Verletzte auf § 826 BGB berufen, wenn die Voraussetzungen vorliegen.

Schließlich stellt die ungenehmigte Wirtschaftswerbung gegenüber dem Wettbewerber, der das gesetzliche Verbot beachtet und von dieser Werbung keinen Gebrauch macht, unlauteren Wettbewerb dar, und kann nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb zu Ansprüchen gegen den Verletzer führen.

Dagegen ist die Heranziehung von § 823 II BGB nicht möglich, da das Werbegesetz nicht den individuellen Schutz eines anderen bezweckt, sondern ausschließlich die Ordnung im Werbewesen zum Nutzen der deutschen Wirtschaft und damit der Volksgemeinschaft herbeiführen und schützen soll.

§ 138 I BGB kann zur Anwendung kommen, und zwar sowohl dann, wenn die Genehmigung dem Besteller von Werbemitteln fehlt, als auch dann, wenn der Hersteller der Werbemittel oder beide keine Genehmigung des Werberats haben.

Ein absolutes gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB (wie es der letzte Halbsatz der Bestimmung verlangt) bildet das Werbegesetz dagegen nicht; es hat lediglich die Bedeutung einer Ordnungsvorschrift. § 134 ist daher nicht heranziehbar, ebensowenig § 309 BGB.

In vielen Fällen besteht also doch die Möglichkeit, daß die Entscheidung des Werberats, der dazu berufen ist, über die Zulässigkeit von Wirtschaftswerbung zu befinden, für das Gericht beachtlich wird, nämlich dann, wenn sie dazu geführt hat, daß das vom Werbegesetz statuierte grundsätzliche Verbot von Wirtschaftswerbung Geltung besitzt[26].

Zu demselben Ergebnis kommt Lobe S. 209 (216), der weiter richtig ausführt, „daß maßgebend lediglich die Entscheidungen . . . des Werberats

[26] So auch Hammann, AkadZ 1936, S. 701 (707). A. A. v. Braunmühl, AWR 1935, S. 6 (7) und Culemann, JW 1936, S. 1639/40.

sind, nicht die Gründe, die zu diesen Entscheidungen geführt haben. Auch bei der richterlichen Entscheidung erwachsen die Gründe nicht in Rechtskraft. Es ist daher durchaus möglich, daß die Erwägungen des Gerichts und des Werberats sich widersprechen. Jede Stelle kann z. B. über die Wirkung eines Vergleichs verschiedener Erwerbssysteme im Wettbewerb auf die Frage, ob unlauterer Wettbewerb vorliegt, verschiedene Ansichten haben. Diese Folge ist bei der Unabhängigkeit beider Behörden unvermeidlich“ [27].

Auch der von Reimer (Komm. S. 946 und MuW 1935, S. 4 (8)) vorgetragene Fall, daß ein mit Genehmigungsentziehung belegter Wirtschaftswerbender vor Gericht eine negative Feststellungsklage nach § 256 ZPO dahin betreibt, daß der Wettbewerber nicht berechtigt sei, von ihm we-

[27] In den von Utescher, GRUR 1936, S. 5 (9 ff.) erwähnten Fällen, in denen die Entscheidungen des Werberats und des Reichsgerichts, auch wenn dessen Entscheidungen zu einem späteren Zeitpunkt ergingen, voneinander abweichen, liegen auf Seiten des Werberats Entscheidungen vor, die nicht mit einer Genehmigungsentziehung verbunden waren, und auf die erst unten S. 99 eingegangen werden soll. Zu verschiedenen Fragen, z. B. zu der Frage des Vergleichs in der Werbung (vgl. Bußmann, ZAkad 1935, S. 841; Danzmann, MuW 1935, S. 303 ff.; Diess, GRUR 1936, S. 145; Elster, GRUR 1937, S. 334; Schäfer, GRUR 1937, S. 194), insbesondere des Systemvergleichs (vgl. die Meinung des Reichsgerichts und des Werberats in diesem Punkte besonders bei Culemann, JW 1935, S. 3267), zu der Frage der Zulässigkeit persönlicher Reklame gegenüber dem Ausländer (vgl. RG in JW 1933, S. 1578 (Dunlop) und RGZ 147, 1 (v. 1. 3. 1935) = JW 1935, S. 1681 (Multigraph) entgegen WW 1934, S. 21. Dazu Röttger, AWR 1935, S. 189. Ferner RG in JW 1936, S. 1365, 1366 ff. und die Anm. von Culemann, S. 1369 ff. mit Literatur. Vgl. auch die Entscheidungen des Reichsgerichts über persönliche Reklame vom 7. 1. 1936 — II 125/35 und vom 25. 2. 1936 — II 193/35 in AWR 1936, S. 66 u. 67 ff. Eine andere Frage ist die, ob es in der Wirtschaftswerbung erlaubt ist, zum Bezug „Deutscher Waren“ aufzufordern, o h n e gleichzeitigen Hinweis auf die Ausländereigenschaft eines Wettbewerbers. Hierin besteht Übereinstimmung zwischen Reichsgericht und Werberat (siehe z. B. auch die Dunlop-Entscheidung des Reichsgerichts vom 10. 3. 1933, JW 1933, S. 1578 und der Werberat in WW 1935, S. 32, der sich nur gegen eine übertriebene Beschränkung des Hinweises wendet; vgl. Röttger, „Deutsches Erzeugnis“, GRUR 1936, S. 26)), zu der Frage der Werbung mit noch nicht oder bereits rechtskräftigen Urteilen (zu letzterem besonders Röttger in „Der Markenartikel“ 1936, S. 151) hat der Werberat, ohne einen konkreten Fall zu beurteilen, in Erläuterung seiner Bekanntmachungen Stellung genommen und meistens der Werbung engere Grenzen gezogen, als sie bisher nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts galten. Das Reichsgericht hat dann nach Veröffentlichung dieser Auffassungen des Werberats unter Beibehaltung seiner gewohnten Ansichten oder auch entgegen denselben (vgl. Reichsgericht vom 1. 3. 1935 in RGZ 147, 1 oder GRUR 1935, S. 519 oder AWR 1935, S. 31) im Widerspruch zur Auffassung des Werberats geurteilt. Beide Instanzen haben also nicht denselben Fall beurteilt; dem Werberat hat überhaupt kein konkreter Fall vorgelegen, oder er hat vielleicht nur eine Verwarnung erlassen, die Genehmigung aber nicht entzogen. Eine Bindung in dem vorgetragenen Sinne war also für das Reichsgericht nicht entstanden, da das im Werbegesetz enthaltene grundsätzliche Verbot von Wirtschaftswerbung nicht wirksam geworden war. Der bloße Verstoß gegen die Werberatsbestimmungen genügt nicht, um die Genehmigung des Werberats erlöschen und damit das Verbot von Wirtschaftswerbung gemäß dem Werbegesetz gültig werden zu lassen; die Genehmigung muß ausdrücklich durch den Werberat entzogen werden.

gen derselben Werbehandlung Unterlassung, Beseitigung, Widerruf (mit oder ohne Veröffentlichung), Schadenersatz oder Gewinnherausgabe zu verlangen, findet unter Zugrundelegung der oben dargelegten Ansicht die gebührende Lösung. Würde eine Klage dieser Art angestrengt, so hätte das Gericht infolge der Verpflichtung, die vorhergehende, die Wirtschaftswerbung des Klägers verbietende Entscheidung des Werberats zu beobachten, das Klagebegehren mangels Rechtsschutzinteresses abzuweisen.

In diesem Zusammenhang muß noch ein Bedenken beseitigt werden, das möglicherweise zu einem Einwand gegen eine nachträgliche Entscheidung der Gerichte im Falle der Klage auf Unterlassung einer Wirtschaftswerbung führen könnte. Daß einem verletzten Wettbewerber allein das Verbot der schädigenden Werbehandlung durch den Werberat nicht genügt, ist klar. Das Gericht muß von ihm auch nach einer Genehmigungsentziehung durch den Werberat zur Herbeiführung des Schadensausgleichs in Anspruch genommen werden können. Kann aber der verletzte Wettbewerber nach einem vorhergehenden Verbot des Werberats beim ordentlichen Gericht noch eine Klage auf Unterlassung derselben Wirtschaftswerbung anstrengen? Fehlt dem bereits durch den Werberat geschützten Wettbewerber nicht das zur Erhebung der Unterlassungsklage notwendige Rechtsschutzinteresse?

Das nachträgliche Angehen des Gerichts könnte vielleicht deswegen überflüssig erscheinen, weil die Genehmigungsentziehung durch den Werberat ihrer Wirkung nach (die sie ausübt, wenn sie auch nicht zum unmittelbaren Schutz des einzelnen Wirtschaftswerbenden bestimmt ist) jeden weiteren unlauteren Wettbewerb desselben Wettbewerbers in Zukunft unmöglich macht. Man würde aber übersehen, daß die Genehmigungsentziehung in der Regel sachlich oder zeitlich oder in beiden Richtungen beschränkt wird, um für den Betroffenen die wirtschaftlichen Folgen nicht zu überwältigend werden zu lassen, und um eine Abstufung der wirtschaftlichen „Strafe" entsprechend der Schwere der Verletzung zu finden. Insbesondere kann der Werberat die Genehmigungsentziehung nachträglich wieder ganz oder teilweise rückgängig machen oder die Genehmigung neu erteilen[28]. Die Genehmigungsentziehung bietet also für den einzelnen vielleicht nicht von Anfang an, jedenfalls aber nicht für die Dauer einen der Unterlassungsklage gleichwertigen Schutz. Das Rechtsschutzinteresse des Verletzten nach einem für die bestimmte Verletzungshandlung zeitlich unbegrenzt wirkenden Unterlassungsgebot des Gerichts gegen den Beklagten wird also durch die Genehmigungsentziehung des Werberats nicht aufgehoben.

Zudem gibt das Unterlassungsgebot des Gerichts dem geschädigten Kläger die Möglichkeit, es selbst nach § 890 ZPO durchzusetzen, während er bei der Genehmigungsentziehung nicht weiß, ob und wie der Werberat sie durchsetzen wird.

Das Rechtsschutzinteresse wird, worauf Reimer (MuW 1935, S. 4 (8)) hinweist, auch dann als gegeben anzunehmen sein, wenn die Möglichkeit strafrechtlicher Verfolgungen vorhanden ist.

[28] Vgl. ein Beispiel für den Fall der „Wiedererteilung der Genehmigung" in WW 1934, S. 144.

Es ist also in jedem Fall möglich, den Schutz des Gerichts nach vorherigem Einschreiten des Werberats zu beanspruchen.

3. Die Rechtswirkung der Bekanntmachungen

Erst die Verbindung der Genehmigung mit Bedingungen macht es dem Werberat möglich, die Wirtschaftswerbung in eine bestimmte Richtung zu lenken. Diejenigen Bedingungen, die nicht nur im einzelnen Fall, sondern bei jeder gleichartigen Wirtschaftswerbung auferlegt werden, legt der Werberat in Bekanntmachungen oder „Bestimmungen" nieder. Diese Bedingungen waren oben als „mögliche, auflagenähnliche Nebenbestimmungen der Genehmigung", also als Verwaltungshandlungen des Werberats erkannt worden. Der Werberat übt keine gesetzgeberischen Funktionen aus, auch als Verwaltungsbehörde ist ihm kein Rechtsetzungsrecht gegeben, die Bekanntmachungen sind keine Rechtssätze. Es folgt für den Werberat selbst aus der Rechtsnatur seiner Bekanntmachungen, daß er bei der Durchführung seiner Genehmigungstätigkeit im einzelnen Fall nicht an seine eigenen Bekanntmachungen wie an Gesetzesrecht gebunden ist. Er braucht bei Nichterfüllung der Bedingungen, d. h. bei Verstoß gegen die Bekanntmachungen die Genehmigung nicht zu entziehen, wie der Richter bei gesetzlichen Bestimungen die Rechtsfolgen für die Zuwiderhandlung eintreten lassen müßte.
Und er kann auch die Genehmigung, wenn es ihm erforderlich erscheint, nach den jeweiligen Gegebenheiten durch die Verbindung mit neuen Bedingungen modifizieren. Es ist deshalb nicht richtig, wenn Braunmühl-Zweck, S. 113 den Grundsatz der „Freiheit der Werbung" dahin auslegen wollen, der Werberat habe mit ihm sagen wollen, daß er „über die von ihm erlassenen Richtlinien und Bestimmungen hinaus sich jeden Eingriffs in die Ausübung und Gestaltung der Werbung zu enthalten babsichtigt". Der von ihnen aus diesem Satz gezogene Schluß, der Werberat werde daher einem Werbungausführenden die Genehmigung der Wirtschaftswerbung nicht ohne einen Grund entziehen, der nicht einen Verstoß gegen die oben angeführten Vorschriften darstellt, ist falsch. Der Werberat kann erstens die Bekanntmachungen selbst jederzeit aufheben und ändern, und er kann zweitens über die Bekanntmachungen hinaus Einzelbedingungen auferlegen. Gerade durch Einzelbedingungen, die ebenfalls Nebenbestimmungen der Genehmigung sind, aber in keiner Bekanntmachung oder „Bestimmung" festgehalten werden, kann er einen einzelnen Wirtschaftswerbenden oder einen einzelnen Werbefall belasten und für Verletzung einer solchen Einzelbedingung die Genehmigung entziehen.
Da also die Bekanntmachungen des Werberats Verwaltungshandlungen sind, gehen ihnen die bestehenden Gesetze und Rechtsverordnungen des Reichs, der Länder und der Gemeinden vor. Die Bekanntmachungen, z. B. die 9. Bkm. in ihrer Präambel, Abs. 2[29], haben ausdrücklich anerkannt (obwohl es einer solchen Anerkennung nicht bedurfte), daß bestehende Reichs- und Landesgesetze sowie auf Grund solcher Gesetze

[29] Vgl. auch die 2. Bkm Z. 6, I.

erlassene Polizeiverordnungen und ortsgesetzliche Regelungen unberührt durch die Werberatsbestimmungen weiterbestehen [30] [31] [32].
Die Gebiete, auf denen sich die Werberatsanordnungen und gesetzlichen Bestimmungen überschneiden, sind besonders das des UWG, des Heimat-

---

[30] Vgl. auch 2. Bkm Z. 12.

[31] In dem hier vorgetragenen Sinne hat sich auch das OLG Düsseldorf vom 26. 10. 1934 — 2 U 232 a/34 — entschieden (teilweise wiedergegeben bei Culemann MuW 1935, S. 46 und Diess GRUR 1936, S. 145 (151): „Zu Unrecht versucht die Antragstellerin durch den Hinweis auf Ziffer 6 der 2. Bekanntmachung des Werberats vom 1. Januar 1933 dem Unterlassungsanspruch eine neue Grundlage zu geben. Es wird dabei verkannt, daß jene Richtlinien die Vorschriften des Reichsgesetzes über den unlauteren Wettbewerb nicht geändert haben". Desgl. das Pr. OVG vom 21. 2. 1935 — IV C 82/34 (teilweise wiedergegeben bei Röttger GRUR 1935, S. 347 (349) und AWR 1935, S. 90). Es hatte die Frage zu prüfen, ob diejenigen Bestimmungen des Werberats, die nicht nur eine gröbliche, sondern jede Verunstaltung verbieten, das Verunstaltungsgesetz insofern abgeändert haben. Das OVG hatte diese Frage verneint und dabei erklärt: „Bei dieser Bekanntmachung handelt es sich nicht um eine den Verwaltungsrichter bindende gesetzliche Vorschrift". Vgl. auch das OLG Dresden vom 27. 1. 1936 — 6 Ss 142/35 (JW 1936 S. 1610 mit Anm. von Culemann): Der Gesetzgebung über die Wirtschaftswerbung komme lediglich wirtschaftspolitische Bedeutung zu, desgleichen den Bekanntmachungen des Werberats. In die Befugnis der Länderbehörden, im Rahmen ihrer medizinalpolizeilichen Zuständigkeit Vorschriften zu erlassen, könnten sie nicht eingreifen. Die Sächs. VO über öffentliche Ankündigungen auf dem Gebiete des Heilwesens vom 1. 8. 1933 sei nicht aufgehoben. So auch ferner: PrOVG vom 18. 1. 36 — IV C 17/36 (RVerwBl 1937, S. 121); PrOVG vom 21. 12. 36 — IV C 12/36 (RVerwBl 1937, S. 539); OLG Dresden vom 27. 1. 36 — 6 Ss 142/35 (JW 1936 S. 1610 mit Anm. von Culemann); OLG Dresden vom 26. 2. 36 — 6 Ss 185/35 (JW 1936, S. 2885); BadVGH vom 19. 5. 36 — 57/36 (JW 1936, S. 3422 mit Anm. von Culemann); OLG München vom 3. 5. 37 — 2 Ss 26/37 (JW 1937, S. 2416); der Werberat selbst in: WW 1935, S. 19; ferner die in der Entscheidung des BadVGH angeführten Erlasse des Bad. Min. d. Inn.; ferner Erlaß des Bayr. Staatsmin. d. Inn. und für Wirtschaft vom 9. 7. 34 über Heimatschutz und Reklame (MABl S. 95 und Dt. Verwaltungsblätter 1936, S. 33); endlich auch die Aufsätze von: Culemann, JW 1934, S. 1950, 2678 und 1936, S. 1611 und S. 3422; Reiß, Dt. Verwaltungsblätter 1936, S. 25 (33); Cyrus, JW 1936, S. 2611; Rieger, RVerwBl 1937, S. 861/2; Grunewald, RVerwBl 1937, S. 737; die von Grunewald a. a. O. (S. 738) angeführte Entscheidung des PrOVG vom 5. 11. 36 — IV C 121/33; Dittmar, Werben und Verkaufen 1937, S. 380.
Gegen die hier vertretene Ansicht, das OLG Dresden vom 10. 1. 1936 — 6 Ss 225/35 — (AWR 1936, S. 109 ff.), dessen Begründung sich an der einschlägigen Stelle auf die vom Präsidenten des Werberats gebilligte Auffassung Otto's „Merkblatt über die Werbung durch Daueranschlag" Berlin (C. Heymann Verlag) 1935 stützt. Es nimmt irrtümlich an, mit der 9. Bkm. sei Reichsrecht gesetzt, und nach Abs. 2 der Einleitung zu dieser Bekanntmachung

> „Bestehende Reichs- und Landesgesetze sowie auf Grund solcher Gesetze erlassene Polizeiverordnungen und ortsgesetzliche Regelungen, nach denen in bestimmten Gebieten und an bestimmten Stellen Außenanschlag allgemein oder bestimmte Arten von Außenanschlag nicht oder nur beschränkt ausgeführt werden dürfen, bleiben unberührt"

sollten nur diejenigen Gesetze und Verordnungen unberührt bleiben, die Außenanschlag in bestimmten Gebieten und an bestimmten Stellen beschränken, während allgemeine Beschränkungen aussprechende Gesetze und Verordnungen nicht unberührt bleiben, sondern, soweit sie der Bekanntmachung des Werberats entgegenstehen, inhaltlich abgeändert werden sollten. Wie diese Entscheidung im Ergebnis auch Graf Westarp,

schutzes[33], der Baupolizei, der Verkehrspolizei, der Gewerbeordnung. Es bestehen insofern also mehrfache Eingriffszuständigkeiten.

Der Erlaß neuer gesetzlicher Bestimmungen der Länder oder Gemeinden ist durch die Übernahme des gesamten Gebiets der Wirtschaftswerbung auf das Reich als einer geschlossenen Gesetzgebungsmaterie ausgeschlossen, gleichgültig, ob sich die neuen Bestimmungen zu dem vorhandenen Reichsrecht und den Bekanntmachungen des Werberats in Widerspruch setzen oder nicht[34].

Soweit neue Bestimmungen aus anderen sachlichen Gesichtspunkten erlassen werden, die aber für die Wirtschaftswerbung beachtlich werden, so besteht keine Bindung gegenüber dem Werberat. Landes- oder Gemeindebehörden ebenso wie Reichsbehörden, die solche neuen Bestimmungen herausgeben wollen, werden dies aber nur im Einvernehmen mit dem Werberat tun, da die vom Reiche betraute Zentralstelle die Zusammenhänge besser zu übersehen in der Lage ist[35]. Ein Beispiel für eine in gemeinsamer Arbeit entstandene Regelung ist die Anordnung auf dem Gebiete der Heilmittelwerbung, die gleichzeitig in der 17. Bkm. und in einer Polizeiverordnung in Preußen vom 5. 5. 1936 (Ges. Samml. Nr. 13 S. 105) ihren Niederschlag gefunden hat.

Für eine künftige gesetzliche Regelung durch Reichsbehörden bilden die Bekanntmachungen keine Schranke.

Weiterhin ergibt sich aus dem Rechtscharakter der Bekanntmachungen folgendes: die Nichtbeachtung der Bestimmungen mit polizeilicher Zielsetzung ist eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung i. S. des § 14 PVG, die die Polizei zu selbständigem Einschreiten — also auch dann, wenn ein Ersuchen des Werberats nicht vorliegt — veranlassen muß.

Die Bestimmungen polizeilicher Natur geben in ihrer Gesamtheit ein Bild von dem, was der Werberat für die Ausübung einer ordnungsmäßigen, moralischen Wirtschaftswerbung als Richtschnur und unerläßliche Schranke ansieht. Dieses Ordnungsbild entspricht der Auffassung aller billig und gerecht Denkenden von der Art und Weise einer erlaubten Wirtschaftswerbung. Nun wird gerade neuerdings die Ansicht vertreten, daß sich die moralischen Anschauungen mit den rechtlichen decken.

RVerwBl 1937, S. 629 ff. und S. 1018 ff., der aber von Grunewald, RVerwBl 1937, S. 737 ff. widerlegt wird.

[32] Aus diesem Grunde war es auch anläßlich der Schaffung der 17. Bkm., die gleichzeitig als Polizeiverordnung über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens vom 5. 5. 1936 in Preußen erging, notwendig, die PolVO über die öffentliche Ankündigung oder Anpreisung von Mitteln oder Verfahren, die zur Verhütung, Linderung oder Heilung von Menschen- oder Tierkrankheiten bestimmt sind, vom 2. 6. 1933 (Pr. GesSamml., S. 215) besonders außer Kraft zu setzen (vgl. § 11 der PolVO vom 5. 5. 1936).

[33] Für das ein für das ganze Reichsgebiet einheitliches Außenanschlaggesetz in Bearbeitung ist, s. 2. Gesch. Bericht, S. 7 und 15—17.

[34] Daß am 5. 5. 1936 für Preußen eine PolVO über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens erging, widerspricht dem nicht; denn die PolVO, die mit dem gleichen Wortlaut wie die 17. Bkm. des Werberats zugleich mit dieser erging, wurde auf Betreiben des Werberats erlassen, um dem Werberat auf diesem Gebiete den fehlenden behördlichen Unterbau zur Durchführung der Bestimmungen zu schaffen.

[35] In diesem Sinne auch Braunmühl-Zweck, S. 247.

Man könnte mit dieser Ansicht zu der Schlußfolgerung kommen, daß die Bestimmungen polizeilicher Art eine rechtliche Regelung der Wirtschaftswerbung durch den Werberat darstellen, obwohl es oben (S. 25 ff.) abgelehnt wurde, daß der Werberat Rechtssetzungsbefugnisse hat. Aber auch ohne diese Begründung zu wählen, kann man von einer rechtlichen Regelung sprechen, da schon nach bisheriger Auffassung hier ein Ordnungskreis als geschaffen angesehen werden kann, dessen Beachtung mit staatlichen Machtmitteln erzwingbar ist. Nach § 14 PGV ist es nämlich nicht nur Recht und Pflicht der Polizeibehörden, bei Rechtsverletzungen einzuschreiten, sondern auch schon dann, wenn die öffentliche Ordnung gestört ist. Es ist deshalb gerechtfertigt anzunehmen, daß mit einem Verstoß gegen die Werberatsbekanntmachungen zwar kein Bruch einer Rechtsnorm und damit ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit gegeben ist, daß jedoch ein Verstoß gegen die allgemeine Auffassung von einem gedeihlichen Zusammenleben und damit gegen die öffentliche Ordnung vorliegt. Danach ist anzunehmen, daß die Polizei nach § 14 PVG berechtigt und verpflichtet ist, zur Aufrechterhaltung dieser Ordnung einzuschreiten.

Es geht aber nicht an, alle Bekanntmachungen des Werberats als zu diesem Ordnungssystem gehörig anzusehen. Für die gesamte Wirtschaftswerbung von Bedeutung und von übergeordneten staatlichen Gesichtspunkten getragen sind nur die Bestimmungen mit polizeilicher Zielsetzung. Ein Ordnungssystem hinsichtlich Wirtschaftswerbung und Wettbewerb wird allein durch diese gebildet, während die Bestimmungen berufsständischer Natur nur für die engere Gemeinschaft der Werbefachleute von Wichtigkeit sind, und zwar die Voraussetzung ordnungsmäßiger Wirtschaftswerbung schaffen, nicht aber die Wirtschaftswerbung und den Wettbewerb selbst regeln. Diese berufsständischen Bestimmungen lassen sich innerhalb der ständischen Sphäre mit ständischen Mitteln, z. B. durch Ordnungsstrafen der Fachgruppenleiter durchsetzen.

Wenn Hamel, Dt. Recht 1935 S. 412 (415) ausführt: „Die Anforderungen der Polizei im nationalsozialistischen Staat greifen auch weit in das Verkehrsrecht ein. Ein Verhalten, das nach kommerziellen Rechtsbegriffen bisher zulässig war, kann dem Wesen der Volksgemeinschaft widersprechen und die Polizei zum Einschreiten berechtigen. Insbesondere ist jede Störung der Wirtschaftsordnung, die wir aufbauen, polizeiwidrig. Allein aus diesem Gesichtspunkte ergibt sich die Befugnis der Polizei ... Ebenso kann die Polizei Verstöße gegen Anordnungen des Werberats verhindern — und zwar aus eigenem Recht, auch ohne besonderes Ersuchen seitens des Werberats", so bedarf diese Ansicht eben insofern einer Beschränkung, als nur solche Anordnungen des Werberats von der Polizei zu schützende öffentliche Ordnung sind, die tatsächlich eine Ordnung für die Volksgemeinschaft, nicht für eine engere berufsständische Gemeinschaft wie die Bestimmungen für die Werbefachwirtschaft, bedeuten [36] [37].

[36] Auch Franzen, dessen Ausführungen sich wohl auf die Richtlinien unter Z. 6 der 2. Bkm. beschränken, erklärt S. 33: „Diese Richtlinien sind wichtig für die Auslegung der Frage, wann nach nationalsozialistischer Rechtsanschauung eine Störung der öffentlichen Ordnung i. S. des § 14 PVG anzunehmen ist".

Daß mit § 5, I der 2. DVO: „Der Werberat hat Maßnahmen zu ergreifen, um die Mißstände, die sich auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Werbens entwickelt haben, zu beseitigen" gesagt werden sollte, die Überwachung der Wirtschaftswerbung gehöre zur ausschließlichen Zuständigkeit des Werberats und die Mißstände in der Wirtschaftswerbung seien dem unmittelbaren polizeilichen Eingriff entzogen, ist jedenfalls nicht zwingend anzunehmen [38].

In gleichem Sinne unterschiedslos für alle Bekanntmachungen des Werberats: Totzek, RVerwBl 1935, S. 212 (213). Vgl. auch Höhn, Dt. Rechtswissenschaft 1936, S. 100 ff. und besonders Dt. Recht 1936, S. 128 ff. (131/132): „Die Gemeinschaftsordnungen, in denen der einzelne heute lebt, stellen der Polizei konkrete Aufgaben".

Dagegen kann nach Spengler, ZHR 1936, S. 145 (159) der Polizei nicht die Befugnis zugesprochen werden, von sich aus die Befolgung der Richtlinien oder Einzelanordnungen des Werberats zu beaufsichtigen und zu erzwingen. Auch das PrOVG vom 10. 6. 1937 — III C 35/36 (JW 1937, S. 2677/2678) erklärt im Anschluß an Culemann, JW 1934, S. 1950, 2675, daß eine trotz Verbots des Werberats ausgeübte Werbung nicht stets gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung i. S. von § 14 PVG zu verstoßen brauche. Vgl. auch Köttgen, Dt. Verwaltung, S. 143 zu Anm. 8.

Daß die Verhinderung einer verbotenen Werbung zum Aufgabenkreis der Polizei gehöre, läßt sich, wie das PrOVG a. a. O. mit Recht ausführt, nicht aus dem Umstande folgern, daß der Werberat der nötigen Exekutivgewalt ermangelt.

[37] Daß heute die Polizei sehr viel eher als im Weimarer Staat eine Gefahr i. S. des § 14 PVG als vorliegend ansieht, zeigt der Erlaß einer Polizeiverordnung vom 9. 2. 1934 in Thüringen zur Neuordnung des volkstümlichen Büchereiwesens aus dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr, nicht unmittelbar aus dem der Wohlfahrtspflege heraus, die Anordnungen darüber zuläßt, welche Bücher in diesen Büchereien gehalten werden sollen.

Wenn die Polizei im Weimarer Staat und früher gegen Werbung einschritt, ging sie nicht aus Gesichtspunkten der allgemeinen Polizei heraus vor, sondern z. B. auf Grund der Verunstaltungsgesetze oder infolge verkehrspolizeilicher Notwendigkeiten (vgl. WW 1935, S. 42/43 „Wirtschaftswerbung und Verkehrspolizei"). Das Kammergericht hat auch mit Recht Polizeiverordnungen, die für gewerbliche Ankündigungsmittel eine polizeiliche Erlaubnis forderten, für zulässig erklärt (Jb für Entsch. in Angeleg. d. freiw. Gerichtsbark. usw., 31, C 18). Notwendige Voraussetzung für die Anwendung verkehrspolizeilicher Regelung war jedoch, daß die Werbung die Schaulust des Publikums so anregte, oder daß der Inhalt ein so langes Verweilen beansprucht, daß dadurch eine Störung des Straßenverkehrs herbeigeführt wurde. Desgleichen konnte die Gefahr einer Verwechslung mit Verkehrsschildern oder eine besonders unübersichtliche Örtlichkeit genügend Anlaß zu verkehrspolizeilichem Einschreiten geben. In anderen Fällen (z. B. KG Entsch. 4, 310/311; anders dagegen schon immer das PrOVG, z. B. OVG 40, 216) hat das Kammergericht sogar Verbote für unzulässig erklärt, in denen einem Ladeninhaber untersagt war, in seinem Schaufenster Veranstaltungen zu treffen, durch welche Schaulustige in so großen Massen angelockt werden, daß dadurch die Leichtigkeit des Straßenverkehrs erheblich und für längere Zeit gestört wird. Das Kammergericht gestattete dem Ladeninhaber, sich auf das Recht der Gewerbefreiheit zu berufen, da die Art und Weise der Reklametätigkeit innerhalb der Geschäftsräume zur Gewerbefreiheit gehöre. Dagegen ist mit Recht eingewendet worden (Franzen, S. 51), daß zwar die Reklametätigkeit, nicht aber die Auswirkungen derselben, auf die Geschäftsräume beschränkt bleibe, so daß der Ladeninhaber doch durch seine Reklame einen polizeiwidrigen Zustand hervorrufe, und — wird man hinzufügen müssen — daß der Ladeninhaber diese Auswirkungen auch gewollt habe.

[38] So auch das PrOVG vom 10. 6. 1937 — III C 35/36 (JW 1937, S. 2677/2678). A. M. Österle, S. 158 (159).

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß die Polizei auch dann von sich aus einzuschreiten berechtigt ist, wenn § 3 WG und § 7 der 2. DVO, die die Ausführung von Wirtschaftswerbung von einer Genehmigung bzw. Zulassung des Werberats abhängig machen, verletzt sind. Denn diese Bestimmungen sind Vorschriften der öffentlichen Rechtsordnung, deren Bruch die öffentliche Sicherheit gefährdet. Die Polizei kann allerdings auch diese Fälle ungenehmigter Werbung, von denen der Werberat vielleicht wegen der ihm fehlenden Unterinstanzen keine Kenntnis hat, dem Werberat melden, um dann erst auf ein möglicherweise ergehendes Ersuchen des Werberats hin gegen den Rechtsverletzer vorzugehen. Dieser Weg wäre jedoch umständlich und mit Zeitverlust verbunden und entspräche „wohl kaum dem neuen Ordnungsdenken" (so Franzen, S. 53).

Infolge der Bestimmung der Rechtsnatur der Bekanntmachungen als Genehmigungsbedingungen, also als Verwaltungshandlungen des Werberats ergibt sich weiter, daß sie nicht wie rechtssatzmäßige Bestimmungen unmittelbare Bedeutung für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten haben. Ob ihnen aber eine mittelbare Wirkung auf die ordentlichen Gerichte zukommt, soll im folgenden untersucht werden. Nachdem die Bekanntmachungen als Teil eines auch sonst verwendeten, bereits bekannten Rechtsinstituts erkannt wurden, geht es jedenfalls nicht an, wie v. Braunmühl (AWR 1935, S. 6 ff.) es tut — aus der allgemeinen Erwägung heraus, der Gesetzgeber des Bürgerlichen Gesetzbuchs könne bei seiner liberalen, individualistischen Einstellung auch dort, wo er im Rahmen des BGB eine Beziehung zu anderen Teilen der Rechtsordnung einrichtete, Rechtsakten, die das Gemeinwohl unmittelbar fördern sollen wie die Bekanntmachungen des Werberats, keinen Einfluß auf das von ihm geschaffene Recht eingeräumt haben, weil er sie nicht gekannt habe —, unterschiedslos jegliche Bedeutung der Bekanntmachungen des Werberats für die Bestimmungen des BGB[39] abzulehnen. Es muß vielmehr im einzelnen Fall geprüft werden, ob die Voraussetzungen der Bestimmungen des BGB für die Anwendbarkeit der Werberatsbekanntmachungen gegeben sind oder nicht.

Verstößt ein Rechtsgeschäft (in der Regel ein Vertrag) über die Anfertigung oder Verbreitung von Wirtschaftswerbung gegen die Bekanntmachungen des Werberats[40], so kann die Frage entstehen, ob das Rechtsgeschäft nach den §§ 134 oder 309 BGB zu beurteilen ist[41].

---

[39] Abgesehen von den Bestimmungen über sittenwidriges Handeln, für die wohl auch v. Braunmühl die Beachtlichkeit der Werberatsbestimmungen annimmt; vgl. auch Braunmühl-Zweck, S. 87.

[40] Wobei hier nicht die Fälle erörtert werden, in denen der Werberat eine Genehmigungsentziehung wegen Verstoßes gegen die Bekanntmachungen vorgenommen hat (vgl. ob. S. 85 ff.), oder eine Verwarnung, d. h. eine Entscheidung ohne gleichzeitige Genehmigungsentziehung, erlassen hat (vgl. unten S. 99 f.).

[41] Ausdrücklich angeordnet ist die Nichtigkeit eines gegen die Bekanntmachungen verstoßenden Rechtsgeschäfts nicht. Daß der Werberat vielmehr das Gegenteil gewollt habe, läßt sich z. B. aus Abs. 2 zu Z. 16 der 2. Bkm. (der durch die 14. Bkm. eingefügt wurde), entnehmen: „Solange die Genehmigung zur Durchführung einer Wirtschaftswerbung nicht erteilt ist, darf von dem Wer-

In beiden Fällen ist es Voraussetzung, daß die Bekanntmachungen des Werberats „gesetzliche Verbote" sind. Verbote enthalten sie zweifellos. Stellen sie aber „gesetzliche" Verbote im Sinne des BGB dar?
Nach Art. 2 EGBGB sind „Gesetze" i. S. des BGB jede Rechtsnorm. Daraus folgt, daß man unter „Gesetz" hier nicht nur formell gesetztes Recht zu verstehen hat. Obwohl die Bekanntmachungen weder Gesetze noch Rechtsverordnungen sind, ist also die gestellte Frage nicht beantwortet. Es ist vielmehr von einem materiellen Gesetzesbegriff auszugehen, den Staudinger (EGBGB Art. 2, I, a, S. 9) so erklärt: „Gesetz im materiellen Sinne ist jeder auf dem Willen der Gemeinschaft beruhende Rechtssatz ohne Rücksicht darauf, in welcher Form er im Rechtsleben Anerkennung gefunden hat" [42].
Z. B. hat das Reichsgericht in JW 1916 S. 38 die von einer Verwaltungsbehörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit an die Genehmigung einer gefährlichen Anlage i. S. des § 16 GewO geknüpften Bedingungen als Rechtsnormen bezeichnet. Die Bekanntmachungen, soweit sie tatsächlich von dem Willen der Volksgemeinschaft getragen sind und in der Form von Nebenbestimmungen zur Genehmigung des Werberats ihren Niederschlag gefunden haben, also die Bestimmungen mit polizeilicher Zielsetzung, dürften in der Tat als Rechtsnormen und damit als „Gesetze" im Sinne des BGB anzusehen sein [43].
Die schon oben [44] zitierte Entscheidung des Preuß. Oberverwaltungsgerichts vom 21. 2. 1935 steht, wie Röttger GRUR 1935 S. 347 (349) richtig dargetan hat, der Annahme des Gesetzescharakters der polizeilichen Bestimmungen des Werberats nicht entgegen. Wenn das OVG bei Untersuchung der Frage, ob das Verunstaltungsgesetz, das nur eine „gröbliche Verunstaltung" verbietet, durch diejenige Bestimmung des Werberats, die jede, nicht nur eine gröbliche, Verunstaltung untersagt, abgeändert worden ist, erklärt: „Bei dieser Bekanntmachung handelt es sich nicht um eine den Verwaltungsrichter bindende gesetzliche Vorschrift", so ist anzunehmen, daß es den Nachdruck auf „den Verwaltungsrichter bindende" Vorschrift legen wollte, da es lediglich Veranlassung hatte, den Gesetzescharakter der Bekanntmachungen nach der formellen Seite hin zu prüfen. Die Frage, ob die Bekanntmachungen „Gesetze" i. S. des BGB sind, spielte für die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts keine Rolle.
Im Sinne der §§ 134, 309 BGB führen gesetzliche Verbote aber nur dann zur Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts, wenn sie nicht nur Ordnungsvorschriften sind. Das ergibt sich aus dem letzten Halbsatz von § 134 BGB, der auf die Auslegung nach dem Zweck des Verbots verweist. Danach führen Verbote, die lediglich zum Zweck der Aufrechterhaltung der Ordnung erlassen sind, nicht zur Nichtigkeit. Z. B. ist der Verkauf von Wa-

ber keine Bezahlung für die durchzuführenden Werbeaufträge angenommen werden". Vgl. aber Braunmühl-Zweck, S. 76 unten.

[42] Vgl. auch z. B. RGZ 79, 85 (91/92); 135, 242 (245).

[43] Dieser Teil der Bekanntmachungen hätte sich auch zur Abfassung in Gesetzes- oder Rechtsverordnungsrecht geeignet. Beachtlich ist, daß z. B. die 17. Bkm. zugleich zum Inhalt einer PolVO in Preußen (v. 5. 5. 36 Preuß. Ges. Samml. Nr. 13, S. 105) über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens gemacht wurde.

[44] S. 88, Anm. 31.

ren an Sonn- und Feiertagen verboten; deshalb ist aber nicht das einzelne Rechtsgeschäft über die an solchen Tagen gekauften Waren nichtig, sondern die gegen das Verbot Handelnden können nur auf dem im Gesetz angegebenen Wege belangt werden. Ebensowenig wie die Rechtsgeschäfte nichtig sind, die gegen das im Werbegesetz selbst enthaltene gesetzliche Verbot ungenehmigter Wirtschaftswerbung verstoßen, weil das Werbegesetz nur der Ordnung auf dem Gebiet der Wirtschaftswerbung dient, ebensowenig sind es die gegen die Bekanntmachungen des Werberats verstoßenden Rechtsgeschäfte. Die Bekanntmachungen ergehen gemäß den im Werbegesetz gesteckten Ziel, sind also ebenso wie das Werbegesetz als Ordnungsvorschriften zu werten [45].

Verstöße gegen die Bekanntmachungen können aber doch aus dem Gesichtspunkt zur Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts führen, daß sie sittenwidrig im Sinne des § 138, I BGB sind [46].

Die Anwendbarkeit des § 823, I BGB bei Verstößen gegen die Bekanntmachungen des Werberats ist nicht gegeben. Eine Schädigung der Belange des Mitbewerbers kann zwar gegeben sein. Die Anordnungen des Werberats werden aber nicht erlassen, um dem Einzelnen ein Recht, gar ein Ausschlußrecht zu schaffen, sondern wollen den Belangen der Gesamtwirtschaft dienen. Es ist also kein „sonstiges (subjektives) Recht" im Sinne des § 823, I BGB verletzt.

Eine weitere Frage ist es, ob der Mitbewerber sich auf § 823, II BGB stützen kann, wenn ein Werbungtreibender die Bekanntmachungen des Werberats verletzt. Hier zerfällt die Untersuchung in zwei Unterfragen, nämlich: 1. Liegen „Gesetze" i. S. des BGB vor? und 2. Bezwecken diese „Gesetze" den Schutz einzelner anderer? Die erste Frage war bereits anläßlich der Untersuchungen zu § 134 BGB beantwortet worden. Die Bekanntmachungen mit polizeilicher Zielsetzung sind „Gesetze" i. S. des BGB. Es bleibt hier nur noch die zweite Frage zu prüfen.

Wie es aber abgelehnt wurde, das Werbegesetz selbst als ein Schutzgesetz im Sinne des § 823, II BGB anzusehen, so muß dieselbe Ansicht auch hinsichtlich der Bekanntmachungen des Werberats vertreten werden.

Aus der Tatsache, daß die Bekanntmachungen inhaltlich mit Bestimmungen, z. B. mit § 1 und § 3 UWG, übereinstimmen [47], die selbst als Schutzgesetze anerkannt sind [48], zu entnehmen, auch die Bekanntmachungen des Werberats seien Schutzgesetze, dürfte abwegig sein. Denn es erscheint wenig einleuchtend, daß der Staat dem ehrlichen Wettbewerber noch ein zweites Mal den gleichen Schutz habe zur Verfügung stellen wollen [49].

Wenn man die Bemerkung bei Braunmühl-Zweck, S. 84, in den Bekanntmachungen würden „vielfach lediglich Wiederholungen von an sich be-

[45] Auch nach Spengler, ZHR 1936, S. 145 (153) sind die Bekanntmachungen keine Verbotsgesetze i. S. des § 134 BGB.

[46] Siehe auch Troeger, S. 129/130.

[47] Den Umfang der Übereinstimmung erörtern besonders Reimer, Komm., S. 922 ff., derselbe in MuW 1935, S. 4 ff. und Culemann, MuW 1934, S. 227 ff.

[48] Vgl. Baumbach, S. 41; Reimer, Komm., S. 87.

[49] A. M. Reimer, Komm., S. 935 und MuW 1935, S. 4 (5 u. 6); wie hier Lobe, S. 209 (218).

reits durch Gesetz oder Geschäftsgebrauch gültigen Bestimmungen ausgesprochen, um dadurch die Werbungausführenden nochmals ausdrücklich auf diese Bestimmungen hinzuweisen", zu dem Schluß benutzen wollte, ihnen solle überhaupt nicht die Bedeutung von Schutzgesetzen zukommen, sondern sie seien nur ein Hinweis auf andere Schutzgesetze, so müßte dem mit Lobe, S. 209 (218) entgegengehalten werden: „Der Werberat ist doch kein Schulmeister, der mit erhobenem Zeigefinger auf gesetzliche Vorschriften hinweisen will. Die Richtlinien haben vielmehr regelmäßig eine eigene, selbständige Bedeutung".

Die Frage, ob die Bekanntmachungen den Schutz eines anderen bezwekken, beantwortet sich lediglich aus der Zweckbestimmung des Werberats selbst. Denn der Werberat erläßt die Bekanntmachungen zur Erreichung des ihm gesetzten Ziels. Das Werbegesetz aber hat den Werberat dazu bestimmt, das Werbewesen um der deutschen Volkswirtschaft willen zu bereinigen. Zu diesem Zweck handelt also der Werberat, wenn er die Bekanntmachungen erläßt. Der Schutz, der dem Einzelnen dadurch zuteil wird, ist erst eine Folgeerscheinung.

Diese mittelbare Wirkung, die dem Einzelnen zugute kommt, genügt aber nicht, da das Wort „bezwecken" die unmittelbare individualistische Ausrichtung des „Gesetzes" fordert[50].

Daß die Bekanntmachungen „ein den Schutz eines anderen bezweckendes Gesetz" seien, ließe sich nunmehr lediglich dann noch annehmen, wenn das Gesetz wenigstens neben dem Schutz der Gesamtheit den Schutz des Einzelnen mitgewollt hätte[51]. Aber auch davon kann nicht die Rede sein. Wären nur Bestimmungen zum unmittelbaren Schutz des Einzelnen notwendig gewesen, so hätte man sie durch Erweiterung und Verschärfung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb schaffen können. So aber drohten durch die Ausartung von Werbung und Wettbewerb die Grundlagen der deutschen Wirtschaft zu zerfallen, und deshalb mußte Abhilfe geschaffen werden. Da der neue Staat erkannt hatte, daß der Einzelne untergeht, wenn die Gesamtheit zerfällt, daß aber das Werk des Einzelnen gedeiht, wenn die Grundlage für das Gedeihen der Gesamtheit vorhanden ist, so schlug er denselben Weg der Hilfeleistung ein, den er gemäß dieser Erkenntnis auch sonst beschritten hat: Die Staatshandlungen wurden unmittelbar und ausschließlich auf das Wohl der Volksgemeinschaft abgestellt, die günstigen Rückwirkungen für den Einzelnen ergeben sich dann von selbst[52].

---

[50] Vgl. z. B. Staudinger, § 823, III A, 2 a, S. 1795.

[51] Vgl. RGZ 138, 219 (229).

[52] A. A. Röttger, GRUR 1935, S. 347 (350), der annimmt, es sei bei den Bekanntmachungen des Werberats der Schutz des Einzelnen mitgewollt. Röttger führt für diese Ansicht die Rede des Propagandaministers bei der Eröffnung des Werberats an, daß es Aufgabe des Werberats sei, in der Wirtschaftswerbung den Ehrlichen zu schützen und die Unehrlichkeit zu bekämpfen. Aus dieser Auslassung des Propagandaministers geht jedoch nicht hervor, ob der Minister an den einzelnen Ehrlichen oder, was wahrscheinlicher ist, an die Gesamtheit der Ehrlichen dachte. Außerdem kann der Werberat auch gegenüber dem einzelnen Ehrlichen die gestellten Aufgaben unmittelbar oder mittelbar erfüllen. Über den Weg der Aufgabenerfüllung hat der Propagandaminister gleichfalls nichts gesagt. Vgl. auch Röttger, GRUR 1936, S. 846 (849).

Nach dem Vorgetragenen sind also die Bekanntmachungen keine Schutzgesetze im Sinne des § 823, II BGB[53].

Soweit die Bekanntmachungen des Werberats auf moralischem Gebiete liegen, ist es möglich, daß sie im Wege über die Generalklauseln der §§ 826 BGB und 1 UWG Einfluß auf die ordentliche Gerichtsbarkeit erlangen. Sie werden von der sittlichen Anschauung der deutschen Allgemeinheit getragen. Sie sind Erkenntnisquellen dessen, was die „guten Sitten" i. S. des § 1 UWG und des § 826 BGB sind[54 55].

Dagegen wendet Culemann (JW 1936 S. 1639) ein, daß sich diese Auffassung alsbald als unrichtig erweise, „wenn man an das bisher ständige Verbieten des vom Reichsgericht immer für zulässig erklärten Systemvergleichs durch den Werberat denkt. Eine Verkehrsauffassung dahin, daß der Systemvergleich gegen die guten Sitten i. S. des § 1 verstoße, hat sich trotz der zahlreichen Verbote des Werberats nicht herausgebildet. Die Verkehrsanschauung hält vielmehr an der reichsgerichtlichen Rechtsprechung durchaus fest, ist sich des Unterschieds zwischen der Beurteilung des Systemvergleichs durch das RG und durch den Werberat bewußt und hält den Kaufmann, der mit seinem Vergleich im Rahmen des Systemvergleichs bleibt, für einen anständigen Wettbewerber, wenn man von der Auffassung derer absieht, die sich durch den einzelnen Vergleich jeweils betroffen fühlen." Gegen den Einwand Culemanns ist zu sagen, daß sich nicht nur die Ansicht des Reichsgerichts, sondern auch die des Werberats auf den Vortrag der Wirtschaftenden selbst stützt, daß also die Spaltung der Meinungen in diesem Punkte ihre Wurzel bereits in der Verkehrsanschauung selbst hat, so daß sich, wenn zwei Instanzen vorhanden sind, die die Verkehrsanschauung in ihren Entscheidungen Gestalt werden lassen, die eine nach dieser Seite, die andere nach jener entscheiden kann, ohne daß man behaupten könnte, die eine vertrete die Verkehrsanschauung, die andere aber nicht. Wo die Verkehrsanschauung eindeutig ist, wird es nicht zu einem Aus-

[53] Zu demselben Ergebnis ohne Begründung oder mit ganz oder teilweise anderer kommen auch Braunmühl-Zweck, S. 87; v. Braunmühl, AWR, 1935, S. 6 ff.; Culemann, MuW 1934, S. 46 und 1935, S. 46; Lobe, S. 209 (218); Presser, JW 1936, S. 2033; Weber, S. 54; Spengler, ZHR 1936, S. 145 (153); Schmidt, Der Markenartikel 1936, S. 228 (233) und ein daselbst angeführtes Urteil des Kammergerichts vom 23. 5. 35 — 31 U 9193/34.
A. A. Röttger, GRUR 1935, S. 347 ff. und 1936, S. 846 (849) und Reimer, Komm. S. 934/35 und S. 944; derselbe MuW 1935, S. 4 ff. Der Hinweis Reimers (s. Komm. S. 944), daß dem geschädigten Wettbewerber der ihm zustehende Schadenersatzanspruch genommen werde, wenn man die Bekanntmachungen nicht für Schutzgesetze hält, ist unbegründet. Ansprüche, die er auf Grund des BGB besitzt, weil andere Schutzgesetze z. B. im UWG verletzt sind, behält er; das Werbegesetz selbst oder andere Bestimmungen auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung hatten ihm aber niemals einen weiteren Schadensersatzanspruch gegeben.

[54] So auch Utescher, GRUR 1936, S. 5 (11), Lobe, GRUR 1936, S. 209 (218) und Weber, S. 57.

[55] Auf diesem Wege gewinnen auch eine Bedeutung sowohl die Entscheidungen des Werberats, auf Grund deren eine Genehmigungsentziehung erfolgte, als auch diejenigen, die nicht mit einer Genehmigungsentziehung verbunden sind. Sie klären die Bestimmungen des Werberats und können daher ebenfalls der Auslegung der Generalklauseln dienen.

einanderfallen der Ansichten von Reichsgericht und Werberat kommen, denn jede der beiden Instanzen, auch der Werberat, gibt der Verkehrsanschauung Ausdruck.

Culemann meint[56], „über § 1 UnlWG können die Richtlinien allenfalls dann und insoweit in die Rechtsprechung eingeführt werden, als der Verwaltungsmaxime zugrunde liegende Wünsche des Werberats für die Gestaltung der deutschen Werbung von den Werbungtreibenden allgemein berücksichtigt werden. Erst dann verschafft sich der einzelne Werbungtreibende, der sie nicht berücksichtigt, auf Kosten seiner Mitbewerber einen Sondervorteil, einen sittenwidrigen Vorsprung i. S. des § 1 UnlWG." Culemann[57] wendet sich mit dieser Auffassung speziell gegen Heydt[58], der dem Sinne nach richtig ausführt: „Wer ... gegen die Richtlinien verstößt, der benutzt Werbemittel, deren Benutzung dem anständigen Kaufmann, der die gegebenen Vorschriften achtet, verschlossen sind. Infolgedessen zieht der Verletzer Vorteile aus der Korrektheit seines Mitbewerbers, oder möchte sie wenigstens ziehen. Damit verstößt er gegen die guten kaufmännischen Sitten; er betreibt also unlauteren Wettbewerb i. S. des § 1 UWG". Heydt's Ausführungen können natürlich nur bedeuten, daß das Gericht auch weiterhin bei Verwendung des § 1 UWG oder des § 826 BGB die Verkehrsanschauung, d. h. die Auffassung des anständig denkenden Volksgenossen seiner Entscheidung zugrunde legt, und daß es ein Abweichen von der Verkehrsanschauung dann anzunehmen hat, wenn es einen Verstoß gegen die Richtlinien des Werberats feststellt. Da aber die oben vorgetragene Ansicht, ebenso wie die Auffassungen Utescher's, Lobe's und Heydt's, davon ausgeht, daß der Werberat keine Anforderungen über die Verkehrsanschauung auf dem Gebiete der Werbe- und Wettbewerbssitten hinaus stellt, so ist eben eine Verletzung der moralischen Werberatsbestimmungen zugleich eine Verletzung der guten Sitten, „des Anstandsgefühls aller billig und gerecht Denkenden" (vgl. RGZ 48, 114 (124)).

Der Fehler Culemanns ist der, daß er annimmt, die Werberatsanforderungen in den Bekanntmachungen, „die Wünsche des Werberats auf moralischem Gebiet (JW 1936, S. 901 (904))", gingen über die im Sittlichkeitsbewußtsein des deutschen Volkes verankerten Anschauungen hinaus. Die Aufgabe des Werberats ist vollkommen erfüllt, wenn er das, was vom Reichsgericht „Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden" genannt wird, zum Allgemeingut gemacht hat. Weiter geht auch sein Auftrag nicht, und weiter gehen auch seine Bemühungen nicht.

Abzulehnen ist deshalb auch das Urteil des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 26. 10. 1934 — 2 U 232 a/34[59] — soweit es ausführt: „Insbesondere ist für die Frage, ob die Antragsgegnerin durch Inhalt und Form ihres Werbeblattes in den beanstandeten Punkten i. S. von § 1 UWG gegen die guten Sitten verstoßen hat, auch jetzt noch die z. Zt. herrschende Volksanschauung maßgebend". Ein Auseinanderfallen der Mo-

[56] a. a. O.; desgleichen JW 1936, S. 901 (904).
[57] dem Schmidt, Der Markenartikel 1936, S. 228 (234) folgt.
[58] Dt. Justiz 1936, S. 229/30.
[59] Teilweise wiedergegeben bei Culemann, MuW 1935, S. 46 und Dieß, GRUR 1936, S. 145 (151).

ralauffassungen des Volkes und des Werberats, wie es Culemann und Diess, a. a. O., für möglich halten, gibt es nicht.
Im Wege über § 826 BGB und § 1 UWG ist es möglich, neben dem Guten und Wahren dem Sittlichkeitsfaktor des Schönen den gebührenden Einfluß auf die Gestaltung der Rechtsbeziehungen auf dem Gebiete der Werbung und des Wettbewerbs zu geben [60] [61]. Wenn eingewendet würde, der Werberat sei zum wenigsten mit der Forderung der 2. Bkm. Z. 6, III, die Werbung soll geschmackvoll und ansprechend gestaltet sein, und mit Entscheidungen, die in dieser Richtung liegen, über das Sittlichkeitsempfinden des Volkes hinausgegangen, ein Verstoß gegen diese Bestimmung bilde also keinen Verstoß gegen die guten Sitten und sei daher für die ordentlichen Gerichte unbeachtlich, so ist der Ausgangspunkt dieser Behauptung wohl wenigstens eben so schwer zu beweisen wie die gegenteilige Behauptung, daß nämlich das Sittlichkeitsbewußtsein des Volkes selbst das Schöne fordere. Gegner der hier vertretenen Auffassung dürften jedoch die Anforderungen eines verantwortungsfreudigen Volkes, dem wieder die Werte der Kultur bewußt geworden sind, unterschätzen [62].

4. Die Rechtswirkung der Entscheidungen des Werberats ohne Genehmigungsentziehung

Wie die Bekanntmachungen selbst so können auch die Entscheidungen des Werberats, in denen Wirtschaftswerbung verboten wird, ohne daß gleichzeitig die Entziehung der Genehmigung zur Wirtschaftswerbung erfolgt, mittelbar im Wege über die §§ 826 BGB und § 1 UWG die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte beeinflussen. Wenn die Gerichte die Frage zu erörtern haben, was unter dem Begriff der guten Sitten auf dem Gebiete der Wirtschaftswerbung zu verstehen ist, sind auch sie

[60] Vgl. besonders Elster, Wirtschaftsblatt der Industrie- und Handelskammer zu Berlin, 1934, S. 684, der an anderer Stelle (Kartell-Rundschau 1934, S. 375 (379)) zutreffend sagt: „Man wolle nur, und das Unwägbare wird zum Rechtsgut".

[61] Diese Möglichkeit, durch das Fordern des Schönen aus dem Sittlichkeitsbewußtsein des Volkes heraus, dem der Werberat Ausdruck verliehen hat, dieses (das Schöne) für die Rechtsordnung beachtlich zu machen, ist nicht zu verwechseln mit der anderen, daß nämlich geschmacklose Werbung o h n e Genehmigung des Werberats ausgeführt wird und schon deshalb für die Gerichte beachtlich ist, weil sie als ungenehmigte Werbung eine gegen ein gesetzliches Verbot verstoßende, also eine unerlaubte Handlung ist und eine unlautere Wettbewerbshandlung bilden kann (vgl. oben S. 85).

[62] Indem der Werberat in den einschlägigen Bekanntmachungen Entscheidungen und Verlautbarungen einen Kodex der guten Sitten für Werbung und Wettbewerb entstehen läßt, der für die Auslegung der §§ 826 BGB und 1 UWG zu benutzen ist, ist die von Hedemann in seiner bekannten Schrift „Die Flucht in die Generalklauseln" aufgezeigte „Gefahr für Recht und Staat" für dieses Teilgebiet beseitigt. Tschierschky, Kartell-Rundschau 1935, S. 864 (869) erklärt mit Recht, es sei „zu berücksichtigen, daß aus der neuen Wirtschaftsauffassung die Möglichkeit erwächst und bereits praktisch verwertet ist, gewisse einheitliche Tatbestände — ich erinnere an das Zugabeverbot und die Neuregelung der Ausverkäufe und des Werbewesens — durch besondere Kodifikation oder durch Organe (Werberat) hinreichend zu regeln und hierdurch schon die Verwendung der Generalklauseln einzuengen".

heranzuziehen. Man erkennt an ihnen, welche Absichten den Werberat bei Erlaß seiner Bestimmungen geleitet haben. Da aber die Bekanntmachungen selbst von den Gerichten zur Auslegung der Generalklauseln § 826 BGB und § 1 UWG zu verwenden sind, ist auch auf deren authentische Auslegungen, d. h. eben auf die Entscheidungen des Werberats zurückzugreifen.
Eine unmittelbar bindende Wirkung für Gerichte oder andere Behörden haben sie nicht, da ihnen selbständige rechtliche Bedeutung nicht zukommt [63].

[63] Vgl. oben S. 46. In diesem letzten Punkte stimmen mit der vorgetragenen Ansicht überein: v. Braunmühl, AWR 1935, S. 6 (7); Culemann, JW 1936, S. 901 (und 904) und S. 2039 (2040); Schmidt, Der Markenartikel 1935, S. 228 (236).

Schrifttum.

1. Reden der Reichsminister Goebbels und Schmitt und des Staatssekretärs Funk (und des Präsidenten des Werberats, Ministerialdirektor Reichard; Inhaltsangabe) zur Eröffnung des Werberats am 30. 10. 1933
in: Berliner Börsen-Zeitung Nr. 508 vom 30. 10. 33 (und Nr. 509 vom 31. 10. 1933).
2. Wirtschaftswerbung, Mitteilungsblatt des Werberats der deutschen Wirtschaft.
3. Bericht über das erste Geschäftsjahr des Werberats der deutschen Wirtschaft, Dezember 1934.
Bericht über das zweite Geschäftsjahr des Werberats der deutschen Wirtschaft, Januar 1936.
Bericht über das dritte Geschäftsjahr des Werberats der deutschen Wirtschaft, Januar 1937.
4. Bücher und Kommentare.

Baumbach, Adolf: Wettbewerbsgesetz und Warenzeichengesetz vom 5. Mai 1936 mit Zugabeverordnung, Rabattgesetz, Wirtschaftswerberecht usw., 3. Aufl., München u. Berlin 1936.

Böttiger, Franz: Unlauterer Wettbewerb durch Reklame mit besonderer Berücksichtigung der Richtlinien des Werberats der deutschen Wirtschaft. Dresden 1936; zugleich Diss. Leipzig.

Braunmühl, C. v.: Die Regelung der Wirtschaftswerbung, 2. Aufl., Berlin 1936.

— Das neue Werbegesetz. München 1934.

Braunmühl, C. v. und K. Zweck: Wirtschaftswerbung, Kommentar zum Gesetz vom 12. 9. 1933 usw. Berlin 1934.

Culemann, Hans: Richtig werben! Kommentar zum Gesetz über Wirtschaftswerbung usw. Essen 1933 (2. Aufl. 1934 war dem Verfasser nicht zugänglich).

Drews, B.: Preußisches Polizeirecht. 2 Bd. 4. Aufl. Berlin 1933.

Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928.

Forsthoff, Ernst: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. Tübingen 1931.

Frank, Hans: Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. 2. Aufl., München 1935.

— Deutsches Verwaltungsrecht. München 1937.

Franzen, Wilhelm: Die Polizei im neuen Staat, in: Hauptprobleme des deutschen Rechts Heft 4. Jur. Arb. Gemeinschaft, Marburg 1935.

Hatschek, Julius (Kurtzig, Paul): Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 7./8. Aufl. Leipzig 1931. Nachtrag 1932.

Hecht, Günter und Max Kümpfel: Der Wettbewerb. Berlin 1936.

Heinrich, Walter: Das Ständewesen mit besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung der Wirtschaft. Jena 1932.

Hensel, Albert: Steuerrecht. 3. Aufl. Berlin 1933.
in: Enzyklopädie der Rechts- u. Staatsw. XXVIII.

Hessel, August u. Bernhard v. Derschau: Die Gemeinden und die Wirtschaftswerbung. München 1935.

Huber, Ernst Rudolf: Wirtschaftsverwaltungsrecht. Tübingen 1932.

— Die Gestalt des deutschen Sozialismus. Hamburg 1934 in: Der Deutsche Staat der Gegenwart. Heft 2.

Hueck, Nipperdey, Dietz: Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit. Kommentar. München und Berlin 1934.

Isay, Hermann: Das Rechtsgut des Wettbewerbsrechtes. Berlin 1933.

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin 1931 in: Enzyklopädie der Rechts- u. Staatsw. XXV. Dazu Nachtrag ebenda 1934.
Jerusalem, Franz W.: Das Verwaltungsrecht und der neue Staat in: Festschr. f. Rud. Hübner. Jena 1935.
Junckerstorff, K.: Außenwerbung und Wettbewerb. Berlin 1934.
Koellreutter, Otto: Grundriß der Allgemeinen Staatslehre. Tübingen 1933.
— Deutsches Verfassungsrecht. Berlin 1935.
— Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin 1936.
Köhler, Ludwig v.: Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart-Berlin 1935.
Köttgen, Arnold: Deutsche Verwaltung. Berlin 1936.
Lotz, Erwin: Wirtschaftswerbung durch Plakatanschlag, Juristische Dissertation Erlangen 1934.
Maunz, Theodor: Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts. Hamburg 1934. in: Der Dt. Staat d. Gegenw. Heft 9.
— Verwaltung. 1937.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bd. 3. Aufl. München und Leipzig 1924.
Meißner, Otto und G. Kaisenberg: Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich. Berlin 1935.
Otto, Werner: Merkblatt über die Werbung durch Daueranschlag. Berlin 1935.
— (Wolfgang Gäthgens u. Werner Dickmann): Die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens. Berlin 1936.
Planck's Kommentar zum BGB. 4. Aufl. Bd. I, Berlin 1913, Bd. II, 2. Berlin und Leipzig 1928.
Reichsgerichtsräte, Kommentar der: Bd. I u. II. 8. Aufl. Berlin und Leipzig 1934.
Reimer, Eduard: Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht. Kommentar. Berlin Bd. I, 1933. Bd. II, 1935.
Scheuner, Ulrich: Gesetz und Einzelanordnung in: Festschr. f. Rudolf Hübner. Jena 1935.
Schmidt, Richard: Das Leipziger Meßamt. Ein Beitrag zur Bestimmung der Rechtsnatur und Rechtsstellung öffentlicher Körperschaften. Leipzig 1928.
Staub: Kommentar zum Handelsgesetzbuch. 14. Aufl. Berlin und Leipzig 1933.
Staudinger: Kommentar zum BGB. 9. Aufl. München, Berlin und Leipzig. Bd. I, 1925, Bd. II Teil 3, 1929, Bd. IV Teil 1, 1929.
Tatarin-Tarnheyden, Edgar: Die Berufsstände. Berlin 1922.
— Werdendes Staatsrecht. Berlin 1934.
Teschemacher, Hermann: Handbuch des Aufbaues der gewerblichen Wirtschaft. Bd. I u. II. Leipzig 1936.
Troeger, Heinrich und Heinrich Acker: Das gesamte Recht der Wirtschaftswerbung. Leipzig 1936. Dazu: 1. und 2. Nachtrag 1937.
Verwaltungs-Akademie, Die: Berlin.
Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg (Entw. eines Ges. mit Begründung). Stuttgart 1931.
Weber, Heinz: Neue Werbegesetzgebung und geltendes Recht. Jur. Dissertation. Köln 1936.
Wolff, Felix und Karl-August Crisolli: Das Recht der Reklame. Berlin und Leipzig 1929.

5. Zeitschriften und Zeitungen.

Archiv des öffentlichen Rechts.
Archiv für Wettbewerbsrecht (AWR).
Beobachter, Völkischer.
Betriebswirt, Der praktische.
Börsen-Zeitung, Berliner.
Gemeindetag, Der.
Gemein- und Wirtschaftsrecht, Deutsches. Bis Oktober 1935: Juristische Rundschau.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.
Juristenzeitung, Deutsche (DJZ).
Justiz, Deutsche. Rechtspflege und Rechtspolitik (dazu Monatsbeilage: Das Recht).
Kartell-Rundschau.
Markenartikel, Der.
Markenschutz und Wettbewerb (MuW).
Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Berlin. Seit April 1934: Wirtschaftsblatt der Industrie- und Handelskammer zu Berlin.
Recht, Das. Monatsbeilage zu „Deutsche Justiz".
Recht, Deutsches.
Rechtsschutz und Urheberrecht, Gewerblicher (GRUR).
Rechtsspiegel der Wirtschaft. Bis Dezember 1936: Rundschau für G.m.b.H.
Rechtswissenschaft, Deutsche.
Reichsverwaltungsblatt. Bis Oktober 1934: Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt (RVerwBl).
Reich und Länder.
Rundschau, Juristische. Ab Oktober 1935: Dt. Gemein- u. Wirtschaftsrecht.
Unternehmer, Der Deutsche. Februar 1936 in „Der Deutsche Volkswirt" aufgegangen.
Verwaltung, Deutsche.
Verwaltungsarchiv.
Verwaltungsblätter, Deutsche.
Volkswirt, Der Deutsche.
Volkswirtschaft, Die Deutsche.
Werben und Verkaufen, Seidel's Reklame.
Werben und Verkaufen. Siehe auch: Werbesinn und Werbetechnik.
Werbesinn und Werbetechnik. (Anfänglich, d. h. Juni und Juli 1935: „Werben und Verkaufen" genannt). Werbewirtschaftliche Rundschau, Beiblatt zu „Der Deutsche Unternehmer".
Wirtschaft, Die Nationale.
Wirtschaftsblatt der Industrie- und Handelskammer zu Berlin. Bis April 1934: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Berlin.
Wirtschafts- und Sozialrecht. Ständige Beilage zu „Der Deutsche Unternehmer".
Wirtschaftswerbung, Mitteilungsblatt des Werberats der deutschen Wirtschaft (mit Veröffentlichungen, für die die Schriftleitung nur die preßgesetzliche Verantwortung trägt (s. WW 1936, S. 56)) (WW).
Wochenschrift, Juristische (JW).
Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht (AkadZ).
Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Konkursrecht (ZHR).
Zeitschrift für Deutsches Recht, Leipziger.
Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft.

6. Abhandlungen und Aufsätze aus den unter 5. genannten Zeitschriften und Zeitungen.

Bormann, H. H.: Wettbewerb und Polizei, in: Wirtschaftsblatt der Industrie- und Handelskammer zu Berlin, 1935, S. 786.
Braunmühl, C. v.: Der Werberat und das bürgerliche Recht, in: AWR 1935, S. 6.
— Die Bekämpfung von Werbemißständen in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: AWR 1936, S. 21.
— Die sachliche Zuständigkeit des Werberats, in: AWR 1937, S. 82.
Bußmann, Kurt: Wirtschaftswerbung, in: MuW. 1933, S. 433.
— Der Aufbau der Wirtschaftswerbung, in: MuW. 1933, S. 550.
— Zwei Jahre Werberat deutscher Wirtschaft, in: MuW. 1935, S. 413.
— Die Bezugnahme auf den Mitbewerber in der eigenen Werbung, in: AkadZ 1935, S. 841.
Culemann, Hans: Die Richtlinien des Werberats als Schutzgesetz nach § 823, II BGB, in: MuW 1934, S. 46.

— Neue Rechtsformen und Rechtsbegriffe im Werberecht, in: DJZ 1934, Sp. 333.
— Das Verhältnis der Vorschriften des UWG zu den Richtlinien des Werberats der deutschen Wirtschaft, in: MuW. 1934, S. 227.
— Der Weg des Werberats der deutschen Wirtschaft, in: Die Dt. Volkswirtschaft. 1934, S. 468.
— Werberat und Polizei, in: JW 1934, S. 1950 und S. 2675.
— Verhältnis zwischen Gericht und Werberat, in: MuW. 1935, S. 46.
— Die Aufgaben des Ausschusses für Wettbewerbsrecht bei der Akademie für Deutsches Recht, in: AkadZ 1935, S. 383.
— Systemvergleich in der Werbung. Reichsgericht und Werberat, in: JW 1935, S. 3267.
— Neue Fälle aus der Wirtschaftswerbung, in: Wirtschafts- und Sozialrecht. 1935, Nr. 13.
— Grenzen des Werberechts, in: AkadZ 1936, S. 178.
— Die Rechtsnatur der Verfügungen des Werberats der deutschen Wirtschaft, in: JW 1936, S. 901.
— Ist der Treurabatt eine zulässige Wettbewerbs-Maßnahme? in: Der Markenartikel, 1936, S. 137.
— Die Zukunft des Werberechts, in: AkadZ 1936, S. 541.
— Ist das vom Werberat ausgesprochene Verbot eines Werbetextes für die Gerichte bindend? in: JW 1936, S. 1639.
— Ordnungsstrafbefugnis für den Werberat der deutschen Wirtschaft? in: GRUR 1936, S. 375.

Cyrus: Plakatanschlag und Gemeinden, in: JW 1936, S. 2611.

Danzmann: Die vergleichende Werbung, in: MuW. 1935, S. 303.
— Die Richtlinien des Werberats der deutschen Wirtschaft für die Ausführung und Gestaltung der Wirtschaftswerbung und ihre Auswirkungen in der Praxis, in: Wirtschaftsblatt der Industrie- und Handelskammer zu Berlin, 1935, S. 744.

Dickmann, W., Die Vereinheitlichung der Heilmittelgesetzgebung, in: WW 1936, S. 56.
— Die neuen Bestimmungen über die Heilmittelwerbung, in: AWR 1936, S. 126.

Diess: Persönliche vergleichende Reklame, in: GRUR 1936, S. 145 (151).

Dittmar, Karl: Reichsgesetzlicher Schutz gegen verunstaltende Außenwerbung, in: Werben und Verkaufen 1937, S. 380.

Elster, Alexander: Geschmacklosigkeit der Werbung als Rechtsverletzung, in: Wirtschaftsblatt der Industrie- und Handelskammer zu Berlin. 1934, S. 684.
— Die Wettbewerbsordnung als schutzfähiges Rechtsgut, in: Kartell-Rundschau, 1934, S. 375, teilweise auch unter dem Titel: Das geschützte Rechtsgut im Wettbewerb, in: Wirtschaftsblatt der Industrie- und Handelskammer zu Berlin. 1934, S. 1146.
— Geschmacklosigkeit der Werbung wettbewerbswidrig? in: AWR 1935, S. 86.
— Der Wissenschaftscharakter des Wettbewerbsrechtes als Grundlage erfolgreicher Anwendung, in: AkadZ 1935, S. 614.
— Die Behandlung der vergleichenden Reklame durch Reichsgericht und Werberat, in GRUR 1937, S. 334.

Eule: Die Neugestaltung des Werbewesens, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Berlin. 1934, S. 43.

Finger: Die jetzige Stellung der Rechtsanwälte, Patentanwälte, Ärzte usw., in: GRUR 1937, S. 257.

Frauendorfer, Max: Ständischer Aufbau, in: „Die Verwaltungs-Akademie", Bd. III, Beitrag 47.

Friese: Wende im Wettbewerbsrecht, in: Die Nationale Wirtschaft. 1934, S. 47.

Gast, Peter: Das Werberatsgesetz, in: Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt 1933, S. 831.

Gottschick, Konrad: Die Grenzen des freien Wettbewerbs, in: Der Markenartikel. 1935, S. 112.
— Wirtschaftsgesinnung und Wettbewerb, in: Wirtschaftsblatt der Industrie- und Handelskammer zu Berlin. 1935, S. 737.
— Die Verlauterung des Wettbewerbs im Dritten Reich, in: Dt. Recht. 1936, S. 152.
Grunewald, H.: Werberat und Polizeibehörde im Kampf gegen verunstaltende Reklame, in RVerwBl 1937, S. 737.
Gütebier, W.: Der Leistungsgrundsatz im Wettbewerbsrecht, in: JW 1934, S. 1091.
Haarkens, Rolf: Der Begriff des Standes, in: Archiv des öffentlichen Rechts, n. F., Bd. 26 (1935), S. 41.
Hamel, Walter: Die Polizei im nationalsozialistischen Staat, in: DJZ 1935, Sp. 326.
— Die Polizei im neuen Reich, in: Dt. Recht. 1935, S. 412.
Hammann, C. A.: Einige praktische Probleme konkurrierender Verfahren im Gebiete des Wettbewerbsrechts, in: AkadZ 1936, S. 701.
Hannay, Gert: Die Bekämpfung des Reklameunwesens, in: RVerwBl 1936, S. 315.
Heydt: Werberat und Gerichte, in: Dt. Justiz 1936, S. 229.
Höhn, Reinhard: Das subjektive öffentliche Recht und der neue Staat, in: Dt. Rechtswissenschaft. 1936, S. 49.
— Die Wandlung im Polizeirecht, in: Dt. Rechtswissenschaft. 1936, S. 100.
— Polizeirecht im Umbruch? in: Dt. Recht. 1936, S. 128.
Huber, Ernst Rudolf: Rechtsformen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, in: Verwaltungsarchiv. 1932, S. 301.
— Die Einheit der Staatsgewalt, in: DJZ 1934, Sp. 950.
— Staat und Wirtschaft, in: „Die Verwaltungsakademie", Bd. I, Gruppe 2, Beitrag 20.
— Die Rechtsstellung des Volksgenossen, erläutert am Beispiel der Eigentumsordnung, in: Ztschr. f. d. Ges. Staatswissenschaft, Bd. 96, 3. Heft (1936), S. 438 ff.
Hunke, Heinrich: Für die Werbung, in: WW 1934, S. 118.
— Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben des Werberats der deutschen Wirtschaft, in: Reich und Länder, 1934, S. 272.
— Ein Jahr Werberat der deutschen Wirtschaft, in: Die Dt. Volkswirtschaft. 1935, S. 56, teilweise in: Reich und Länder. 1934, S. 272.
— Die Bedeutung der Werbung, in: WW 1935, S. 65.
— Die Marktordnung in der Werbewirtschaft, in: MuW. 1935, S. 301.
— Die Bilanz des Werberats der deutschen Wirtschaft im Jahre 1935, in: Die Dt. Volkswirtschaft. 1936, S. 82.
— Werbung und Wettbewerb im Umbruch der Zeit, in: Der praktische Betriebswirt. 1936, S. 485.
— Erneuerung der deutschen Werbung, in: MuW. 1937, S. 1.
Jerusalem, Franz W.: Das Verwaltungsrecht und der neue Staat, in: „Festschrift für Rudolf Hübner", Jena 1935, S. 124.
Jonas, Karl Heinz: Steuern und Gebühren im Außenanschlagwesen, in: AWR 1936, S. 226.
— Baupolizeiliche Beschränkungen der Außenwerbung. Ein neues Urteil des Preuß. OVG, in: Der Markenartikel 1937, S. 18.
Junckerstorff, K.: Die Zukunft des Wettbewerbsrechts, in: AWR 1936, S. 1.
Keil: Die Haftung des Werberats der deutschen Wirtschaft, in: MuW 1937, S. 155.
Klug, Oskar: Das Ordnungsprinzip des Wirtschaftssystems des deutschen Sozialismus. Zur Frage des neuen Wettbewerbsrechts, in: JW 1934, S. 2671.
— Die Grundlagen des neuen deutschen Wettbewerbsrechts, in: AkadZ 1935, S. 621.
Koellreutter, Otto: Quellen des nationalsozialistischen Staatsrechts, in: „Die Verwaltungs-Akademie", Bd. I, Gruppe 2, Beitrag 16.

Köttgen, Arnold: Die Träger der Wirtschaft und der Staat, in: Reich und Länder. 1934, S. 169.
— Organisation und Aufbau der deutschen Verwaltung unter dem Führerprinzip, in: Reich und Länder. 1935, S. 169.
— Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Führerstaat, in: Reichsverwaltungsblatt. 1936, S. 457.
Krause, Hans: Die Anwendung der Generalklauseln im Wettbewerbsrecht unter besonderer Berücksichtigung des neuen Werberechts, in: JW 1936, S. 2599.
Lauer, Klaus: Polizeigewalt, Polizeibegriff, allgemeiner polizeilicher Aufgabenkreis und polizeiliches Ermessen im nationalsozialistischen Staat, in: Reichsverwaltungsblatt. 1934, S. 971.
Lobe, Adolf: Die Entwicklung des Werberechts, in: GRUR 1936, S. 209.
Lucas: Das Recht der Wirtschaftswerbung, in: Die nationale Wirtschaft 1937, S. 236.
Maunz, Theodor: Neues Rechtsdenken in der Verwaltung, in: Dt. Verwaltung. 1935, S. 65.
— Staatsbegriff und Verwaltung, in: Dt. Recht. 1935, S. 393.
— Das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts, in: Ztschr. f. d. Ges. Staatswiss. Bd. 96, 1. Heft (1935), S. 71.
— Der Streit um die Körperschaft des öffentlichen Rechts, in: Dt. Verwaltungsblätter. 1936, S. 1.
Naß: Das Polizeirecht im Dritten Reich, in: Dt. Verwaltung. 1935, S. 164.
Oesterle, O.: Werberat und Polizei, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Berlin. 1934, S. 158.
Presser: Konkurrenz zwischen Werberat und Gericht, in: JW 1936, S. 2033.
Pridat-Guzatis, H. G.: Gestaltung und Aufgabenbereich der Reichskulturkammer, in: Reichsverwaltungsblatt. 1935, S. 215.
Reichard, Ernst: Gedanken über Wirtschaftswerbung, in: Die Dt. Volkswirtschaft. 1934, S. 204.
— Durch Gesundung der Werbung zur Gesundung der Weltwirtschaft. Zwei Vorträge:
1. Werberegelung in der Weltwirtschaft (gehalten am 1. 6. 1935 in Stuttgart), teilweise wiedergegeben in: Werben und Verkaufen, Beiblatt zu „Der Dt. Unternehmer" vom 7. 7. 1935.
2. Internationale Werberegelung (gehalten am 24. 6. 1935 in Paris), wiedergegeben auch in: Der Dt. Volkswirt. 1935, S. 1760.
Mit Übersetzungen ins Französische und Englische, herausgegeben von der „Deutsche(n) Gruppe der Internationalen Handelskammer".
— Werbung und Wirtschaft, Sonderdruck aus Nr. 55 der „Berliner Börsen-Zeitung" vom 2. 2. 1935.
— Werberecht und Wettbewerbsrecht, in: AWR 1935, S. 141.
— Deutschlands Wirtschaftswerbung im Ausland (Vortrag, gehalten vor der Weltwirtschaftlichen Gesellschaft in Düsseldorf am 24. 5. 1936), Inhaltsangabe in: Berliner Börsen-Zeitung, Nr. 242 vom 25. 5. 1936 (Beilage zum Wirtschaftsblatt).
Reimer, Eduard: Muß das ordentliche Gericht die den unlauteren Wettbewerb betreffenden Bekanntmachungen des Werberats der deutschen Wirtschaft beachten? in: MuW 1935, S. 4.
Reinhardt, Rudolf: Leistungsprinzip und Wettbewerbsrecht, in: DJZ 1935, Sp. 274.
Reiß, Fritz: Die Wirtschaftswerbung durch Außenanschlag, in: Dt. Verwaltungsblätter, 1936, S. 25.
Rieger, K.: Werberat, Polizeibehörden und Außenreklame, in: RVerwBl 1937, S. 861.
Röttger, Martin: Die Zuständigkeit der Einigungsämter für Wettbewerbsstreitigkeiten, in GRUR 1935, S. 76.
— Der Hinweis auf die Ausländereigenschaft des Mitbewerbers in der Wirtschaftswerbung, in: AWR 1935, S. 189.

— Sind die Bestimmungen des Werberates Schutzgesetze im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB? in: GRUR 1935, S. 347.
— Wirtschaftswerbung mit Entscheidungen der Gerichte, in: Der Markenartikel. 1936, S. 151.
— Die Aufgaben des Werberats der deutschen Wirtschaft, in: GRUR 1936, S. 846.
— Die Tätigkeit des Werberats im Jahre 1936, in: AWR 1937, S. 46.
Schäfer, Ernst: Vergleichende Werbung, in: GRUR 1937, S. 194.
Schelcher, Herbert: Auf dem Wege zur Einheit des Verwaltungsrechts, in: Reichsverwaltungsblatt. 1935, S. 205.
Scheuner, Ulrich: Gesetz und Einzelanordnung, in: „Festschrift für Rudolf Hübner", Jena 1935.
Schmidt, W. K.: Die Bindung der Gerichte an die Anordnungen des Werberates, in: Der Markenartikel 1936, S. 228.
Schumann: Die Neugliederung des Warenzeichen- und Wettbewerbsrechts, in: AkadZ 1936, S. 181.
Schwartz: Zulässigkeit persönlicher Reklame gegenüber dem Ausländer? in: AkadZ 1935, S. 617.
Sombart, Werner: Das Wesen der ständischen Gliederung mit besonderer Berücksichtigung Deutschlands, in: DJZ 1934, Sp. 502.
Spengler, Albrecht: Das Recht der Wirtschaftswerbung, in: ZHR 1936, S. 145.
Strauß, Walter, Unlauterer Wettbewerb und Wirtschaftsorganisation in den Vereinigten Staaten, in: Kartell-Rundschau. 1936, S. 327.
Stritzke, Otto: Eigenwerbung und Gemeinschaftswerbung, in: MuW 1933, S. 543.
— Das Recht der Wirtschaftswerbung, in: GRUR 1934, S. 403.
Tatarin-Tarnheyden, Edgar: Das Reichskulturkammergesetz und seine grundsätzliche Bedeutung, in: JW 1933, S. 2554.
— Grundlagen des Verwaltungsrechts im neuen Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts, n. F., Bd. 24 (1934), S. 345.
Totzek, W.: Werberat und Polizei, in: JW 1934, S. 2674.
— Zusammenarbeit von Werberat und Polizei, in: Reichsverwaltungsblatt. 1935, S. 212.
Troeger, Heinrich: Werbung und Recht (I—III), in: Werbesinn und Werbetechnik, I.) 20. 10. 1935; II.) 17. 11. 1935; III.) 1. 12. 1935, Beiblatt zu „Der Dt. Unternehmer". 1935. Nr. 42, 46, 48.
Tschierschky, S: Kartelle und Wettbewerbsrecht, in: Kartell-Rundschau. 1934, S. 442.
— Wettbewerbsrecht und wirtschaftliche Organisationspolitik (I—III), in: Kartell-Rundschau I.) 1935, S. 864; II.) 1935, S. 964; III.) 1936, S. 7.
Ulmer, Eugen: Die Widerrufsklage im Wettbewerbsrecht, in: AkadZ 1936, S. 535.
— Wandlungen und Aufgaben im Wettbewerbsrecht, in: GRUR 1937, S. 769.
Utescher: Zum organischen Aufbau des Wettbewerbsrechts, in: GRUR. 1936. S. 5.
— Weltanschauung und Wettbewerbsrecht, in: Der Markenartikel. 1936, S. 63.
— Die schöpferische Persönlichkeit im deutschen Wettbewerbsrecht, in: Dt. Recht. 1936, S. 150.
Volkmann, K.: Die Werbetätigkeit der Ausländer im Inland und Inländer im Ausland, in: AWR 1936, S. 5.
Wallichs, Hans H.: Die Befugnisse des Werberats, in: Rechtsspiegel der Wirtschaft. 1937, S. 103
Westarp, Graf: Inwieweit steht der Schutz vor Verunstaltungen durch Daueranschlag noch den Polizeibehörden zu? in: RVerwBl 1937, S. 629.
— Nochmals Werberat, Polizeibehörden und Daueranschlag (Eine Erwiderung), in: RVerwBl 1937, S. 1018.
Wilhelm, Karl: Sind gewerblicher Wettbewerb und Werbetätigkeit mit der Rechtserneuerung vereinbar? in: AkadZ 1935, S. 619.
Wolff, Reinhold: Der Selbstverwaltungsgedanke im Wettbewerbsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika, in: MuW. 1935, S. 48.

Lebenslauf.

Am 19. 7. 1910 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Gustav Goldmann und seiner Ehefrau Bertha geb. Mai in Berlin geboren.
Von 1916 ab besuchte ich das Leibniz-Gymnasium zu Berlin, das ich im Herbst 1928 mit dem Zeugnis der Reife verließ.
Ich habe in Berlin, Freiburg i. Br. und Halle a. d. Saale Rechts- und Staatswissenschaften studiert.
Den juristischen Teil meiner Studien schloß ich am 18. 2. 1937 mit dem Doktorexamen an der Martin Luther-Universität Halle-Wittenberg ab.
Zu besonderem Dank bin ich Herrn Professor Dr. H. G. Isele und Herrn Professor Dr. Gottfried Langer sowie Herrn Oberregierungsrat Dr. C. von Braunmühl, Geschäftsführer beim Werberat der deutschen Wirtschaft, verpflichtet.